UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris
C.Z.U: 336.144.2(478):339.923

COVALSCHI TATIANA

PLANIFICAREA STRATEGICĂ A BUGETULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

522.01 – FINANȚE

Teză de doctor în științe economice

Conducător ştiinţific: Ulian Galina,
doctor habilitat în economie,
profesor unversitar

Autorul: Covalschi Tatiana

CHIȘINĂU, 2018

© Covalschi Tatiana, 2018

CUPRINS:

ADNOTARE **5**
ANNOTATION **6**
АННОТАЦИЯ **7**
LISTA ABREVIERILOR **8**
INTRODUCERE **9**
1. ASPECTE TEORETICE PRIVIND PLANIFICAREA BUGETULUI **15**
1.1. Aspecte teoretice privind bugetul public și rolul acestuia în cadrul economiei naționale 15
1.2. Esența și geneza conceptului de planificare strategică a bugetului public 24
1.3. Reforma în domeniul planificării strategice a bugetului public național în Republica Moldova și identificarea problematicii în domeniu 34
Concluzii la capitolul 1 49
2. COORDONATE ALE REFORMEI ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETULUI ÎN CADRUL ȚĂRILOR UNIUNII EUROPENE ȘI ÎN REPUBLICA MOLDOVA **51**
2.1. Metode și practici internaționale în domeniul planificării bugetului 51
2.2. Cadrul pe Termen Mediu - instrument eficient de planificare a bugetului în lume și în Republica Moldova 62
2.3. Practici în domeniul planificării bugetului în țările Uniunii Europene comparativ cu Republica Moldova 75
Concluzii la capitolul 2 95
3. PERSPECTIVELE REFORMEI ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA **97**
3.1. Evaluarea sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova prin prisma regulilor fiscale naționale și europene 97
3.2. Riscuri la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova 112
3.3. Direcții de dezvoltare ale reformei planificării strategice a bugetului în Republica Moldova în contextul dezvoltării relaţiilor cu Uniunea Europeană 123
Concluzii la capitolul 3 129
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI **131**
BIBLIOGRAFIE **135**
Anexa 1. Evoluţia indicatorilor finanțelor publice în Republica Moldova 151
Anexa 2. Economia, eficiența și eficacitatea în sectorul public 164
Anexa 3. Combinarea criteriilor de clasificație bugetară 167
Anexa 4. Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Republica Moldova 168

Anexa 5. Date sintetizate din Rapoartele asupra Performanţei Managementului Finanţelor Publice 169
Anexa 6. Respectarea calendarului bugetar în Republica Moldova de către autoritățile publice centrale 174
Anexa 7. Raportul dintre prognozele indicatorilor bugetului de stat din CBTM și bugetul de stat aprobat pe anii 2012-2017 178
Anexa 8. Date inițiale pentru determinarea indicatorilor eficienței alocative 181
Anexa 9. Filtrul Hodrick-Prescott 183
Anexa 10. Comparația clasificației funcționale a cheltuielilor bugetare conform clasificației bugetare vechi și noi 189
Anexa 11. Date pentru determinarea indicatorilor eficienței tehnice 190
Anexa 12. Tratatele UE 192
Anexa 13. Cronologia extinderii UE 193
Anexa 14. Deficitul și datoria publică în țările UE 194
Anexa 15. Eterogenitatea finanțele publice ale statelor membre UE 196
Anexa 16. Lista capitolelor în care este împărțit acquis-ul comunitar, în vederea negocierilor cu statele care aderă la Uniunea Europeană 199
Anexa 17. Cadrul legal care reglementează bugetele statelor membre ale UE 200
Anexa 18. Consilii Fiscale în țările membre UE 201
Anexa 19. Date inițiale și calcule pentru determinarea PIB potențial și output gap-ului în Republica Moldova 203
Anexa 20. Determinarea coeficienților de elasticitate pentru veniturile și cheltuielile publice 209
Anexa 21. Impozite și taxe achitate de persoanele ce practică activitate de antreprenor 212
Anexa 22. Analiza guvernanței bugetar-fiscale în Republica Moldova în comparație cu practica Uniunii Europene 218
Anexa 23. Acte de implementare a rezultatelor cercetării 225
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII 227
CURRICULUM VITAE 228

ADNOTARE

Covalschi Tatiana: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene", teză de doctor în economie, specialitatea 522.01. Finanțe, Chișinău, 2018

Teza de doctor a fost elaborată în cadrul Departamentului „Finanțe și Bănci" a USM și include introducerea, 3 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 204 titluri, 23 de anexe, 134 de pagini de text de bază, 67 de tabele, 41 de figuri și 19 formule. Cercetările sunt reflectate în 15 publicații științifice.

Cuvinte-cheie: managementul finanțelor publice, cadrul bugetar pe termen mediu, cheltuieli publice, bugetarea bazată pe performanță, performanță bugetară, indicatori de performanță, integrare europeană.

Domeniul de studiu al tezei îl reprezintă finanțele publice.

Scopul lucrării constă în identificarea posibilităţilor de optimizare a planificării strategice a bugetului pentru consolidarea managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Obiectivele tezei: investigarea fundamentelor teoretice și a genezei conceptului de planificare strategică a bugetului; cercetarea impactului reformei planificării strategice a bugetului asupra performanței gestiunii sectorului public în plan național și internațional; studierea și generalizarea experienței și practicii internaționale și europene în domeniul planificării strategice a bugetului pentru identificarea bunelor practici privind planificarea strategică a bugetului, care ar putea fi aplicate în Republica Moldova; identificarea indicatorilor și analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza acestora, pentru estimarea caracterului discreționar politicilor bugetar-fiscale curente; identificarea, sistematizarea şi argumentarea factorilor de influență asupra sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în scopul elaborării unor recomandări ce pot contribui la diminuarea riscurilor identificate; studiul oportunității continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Noutatea și originalitatea științifică constă în dezvoltarea conceptului de „planificare strategică a bugetului", în baza studierii genezei conceptului, a analizei cercetărilor teoretice și a practicilor existente în domeniu; crearea algoritmului de evaluare a performanței sectorului public în Republica Moldova pentru identificarea și urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului; formularea de dovezi științifice privind implementarea metodei Comisiei Europene de estimare a deficitului structural al bugetului public național în Republica Moldova; adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile europene; demonstrarea necesității evaluării sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza regulilor bugetar-fiscale europene; argumentarea necesități instituirii unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent pentru responsabilizarea părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

Problema științifică importantă soluționată constă în fundamentarea ştiinţifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a tezei constau în: decrierea esenței și genezei conceptului contemporan privind planificarea strategică a bugetului public; amplificarea unor viziuni teoretice privind planificarea pe termen mediu a bugetului, planificarea bugetului în bază de programe și performanță, sustenabilitatea finanțelor publice; posibilitatea de a utiliza rezultatele cercetării pentru îmbunătățirea reformei planificării bugetare, inclusiv: prin urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului în baza algoritmului utilizat de autor, recomandarea spre aplicare în practica Republicii Moldova a bunelor practici europene în domeniul administrării bugetar-fiscale identificate și analizate de autor, pentru consolidarea acestei reforme, și anume, instituirea unor reguli-bugetar fiscale mult mai rigide, calcularea și monitorizarea periodică a unor indicatori ai sustenabilității finanțelor publice, inclusiv deficitul structural, înaintarea unor propuneri de consolidare a documentului și procesului CBTM, propunerea unui model de funcționare a Consiliului Bugetar-Fiscal Independent.

Implementarea rezultatelor științifice. Cele mai importante rezultate ale cercetării au fost acceptate spre implementare în cadrul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și a Universității de Stat din Moldova.

ANNOTATION

Covalschi Tatiana: "Strategic planning of the budget in the Republic of Moldova in the context of European integration", doctoral thesis in economic sciences, specialty 522.01. Finance, Chisinau, 2018

The doctoral thesis was elaborated at the Finance and Banking Department, MSU and includes the introduction, 3 chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 204 titles, 23 annexes, 134 pages of basic text, 67 tables, 41 figures and 19 formulas. Research is reflected in 15 scientific publications.

Key words: public finance management, medium-term budgetary framework, public spending, performance-based budgeting, budget performance, performance indicators, European integration.

The field of study is public finance.

The purpose consists in identifying the possibilities of optimizing the strategic budget planning for the consolidation of the public finances management in the Republic of Moldova.

Objectives of the thesis: investigating the theoretical foundations and the genesis of the concept of strategic budget planning; researching the impact of the strategic budget reform on the performance of public sector management at a national and an international level; studying and generalizing international and European experience and practice in the field of strategic budget planning to identify best practices on strategic budget planning that could be implemented in the Republic of Moldova; identifying indicators and analyzing the sustainability of public finances in the Republic of Moldova based on them, in order to estimate the discretionary nature of current fiscal policies; identification, systematization and argumentation of the influence factors on the sustainability of public finances in the Republic of Moldova in order to develop recommendations that can help to reduce the identified risks; studing the opportunity to continue the reform of strategic planning in the Republic of Moldova in the context of closer relations between the Republic of Moldova and the European Union.

Scientific novelty and originality consists in: developing the concept of „strategic budget planning" based on the study of the concept's genesis, the analysis of the theoretical researches and the existing practices in the field; creating the algorithm for evaluating the performance of the public sector in the Republic of Moldova for identifying and monitoring the impact of the strategic budget planning reform; the formulation of scientific evidence regarding the implementation of the European Commission method for estimating the structural deficit of the national public budget in the Republic of Moldova; adapting national practice in the strategic planning of the budget to European practices; demonstrating the need to assess the sustainability of public finances in the Republic of Moldova on the basis of European fiscal rules; justifying the need to establish an Independent Fiscal Council for the accountability of the parties involved in the strategic planning of the public budget in the Republic of Moldova.

The important scientific problem solved consists in the scientific and methodological substantiation of the strategic planning of the budget in the Republic of Moldova which led to the elaboration of recommendations for optimization of this process, proposed for the application by the practitioners in the field of public finance management in order to bring national practice closer to good European practices in this field.

The theoretical significance and the applicative value of the thesis consist in: describing the essence and genesis of the contemporary concept of strategic public budget planning; enhancing theoretical visions of medium-term budget planning, program budgeting and performance budgeting, sustainability of public finances; the use of research results to improve the budgetary planning reform, including: by following the impact of the reform based on the algorithm used by the author, the application in the practice of the Republic of Moldova of good European practices in the area of fiscal administration identified and analyzed by the author, much more rigid fiscal budgets, periodic calculation and monitoring of public finance sustainability indicators, including the structural deficit, proposals for consolidation of the MTBF document and process, proposal of a functioning model of an Independent Fiscal Council.

Implementation of scientific results. The most important research results were accepted for implementation within the Ministry of Finance of the Republic of Moldova and Moldova State University.

АННОТАЦИЯ

Ковальски Татьяна: «Стратегическое планирование бюджета в Республике Молдова в контексте европейской интеграции», докторская диссертация по экономике, специальность 522.01. Финансы, Кишинёв, 2018

Докторская диссертация была разработана в рамках Департамента «Банки и Финансы» при Молдавском государственном университете и включает: введение, 3 раздела, общие выводы и рекомендации, библиография из 204 наименований, 23 приложения, 134 страниц основного текста, 67 таблиц, 41 рисунков и 19 формул. Исследования отражены в 15 научных публикациях.

Ключевые слова: управление государственными финансами, государственные расходы, среднесрочные бюджетные рамки, составление бюджета ориентированного на конкретную производительность, исполнение бюджета, показатели деятельности, европейская интеграция.

Область исследования диссертации это государственные финансы.

Цель диссертации заключается в определении возможностей оптимизации стратегического планирования бюджета для консолидации управления государственными финансами в Республике Молдова.

Задачи диссертации: исследование теоретических основ и генезис концепции стратегического бюджетного планирования; исследование влияния реформы стратегического планирования бюджета на эффективность управления государственным сектором на национальном и международном уровнях; изучение и обобщение международного и европейского опыта и практики в области стратегического бюджетного планирования для выявления хороших практик по стратегическому бюджетному планированию, которые могут быть реализованы в Республике Молдова; определение показателей и анализ устойчивости государственных финансов в Республике Молдова на их основе с целью оценки дискреционного характера текущей бюджетно-налоговой политики; выявление, систематизация и аргументация факторов влияния на устойчивость государственных финансов в Республике Молдова с целью разработки рекомендаций, которые могут помочь снизить выявленные риски; изучение возможности продолжения реформы стратегического планирования в Республике Молдова в контексте более тесных отношений между Республикой Молдова и Европейским союзом.

Научная новизна и оригинальность состоит в развитии концепции «стратегического бюджетного планирования», основанной на изучении генезиса концепции, анализе теоретических исследований и существующих практик в этой области; создания алгоритма оценки эффективности государственного сектора в Молдове для выявления и отслеживания влияния реформы стратегического планирования бюджета; разработка научных доказательств для внедрения метода Европейской комиссии по оценке структурного дефицита национального государственного бюджета в Республике Молдова; адаптация национальной практики в области стратегического планирования бюджета к международной и европейской практике; аргументирование необходимости оценки устойчивости государственных финансов в Республике Молдова на основе европейских бюджетных и налоговых правил; обоснование необходимости создания Независимого финансового совета для повышения ответственности и подотчетности сторон, участвующих в стратегическом планировании государственного бюджета в Республике Молдова.

Решение важной научной проблемы состоит в научно-методологическом обосновании стратегического планирования бюджета в Республике Молдова, что привело к выработке рекомендаций по оптимизации этого процесса, предложенных для применения в области управления государственными финансами, с целью приближения национального опыта в этой области к хорошей европейской практике.

Теоретическая значимость и прикладное значение работы состоит в: описании сущности и генезиса современной концепции страте гического планирования государственного бюджета; совершенствовании теоретических концепций среднесрочного бюджетного планирования, составления бюджета по программам и бюджетирования по результатам, устойчивости государственных финансов; использовании результатов исследований для улучшения реформы бюджетного планирования, в том числе: путем воздействия на результаты реформы на основе алгоритма, используемой автором, применение в практике Республики Молдова хороших европейских практик в области фискально-налоговой администрации, выявленных и проанализированных автором, установлении некоторых более жестких бюджетно-финансовых правил, периодический расчет и мониторинг показателей устойчивости государственных финансов, включая структурный дефицит, предложения по консолидации документа и процесса СПР, предложение функционирующей модели независимого Бюджетно-Фискального Совета.

Внедрение научных результатов. Наиболее важные результаты исследования были приняты для осуществления Министерством Финансов Республики Молдова и Молдавским Государственным Университетом.

LISTA ABREVIERILOR

ACB	Analiza cost-beneficiu
ACE	Analiza cost-eficacitate
ACM	Analiza multicriterială
ACU	Analiza cost-utilitate
APC	Autorităţi publice centrale
APL	Autorităţi publice locale
BASS	Bugetul asigurărilor sociale de stat
BNS	Biroul Național de Statistică
BPN	Bugetul public naţional
BUAT	Bugetele unităţilor administrative-teritoriale
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
CFTM	Cadrul Financiar pe Termen Mediu
CNAM	Compania Naţională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Naţională de Asigurări Sociale
CPTM	Cadrul de Performanță pe Termen Mediu
CTM	Cadrul pe Termen Mediu
CUT	Cont unic trezorerial
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internaţională a Marii Britanii
FAOAM	Fondurile asigurării obligatorii de asistenţă medicală
FMI	Fondul Monetar Internațional
GFS	Statisticile Financiare ale Guvernului
MBO	Metoda managementului prin obiective (Management by objectives)
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OTM	Obiectiv pe termen mediu
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability - Evaluarea Cheltuielilor Publice şi a Responsabilităţii Financiare, PEFA
PIB	Produsul intern brut
PPBS	Metoda de planificare, programare, bugetizare (Planned Programmed Budgeting System
PSC	Pactul de Stabilitate și Creștere
RCB	Metoda raţionalizării opţiunilor bugetare (La Rationalisation des Choix Budgétaires
SAI	Subdiviziune de audit intern
SFS	Serviciului Fiscal de Stat
SIMF	Sistemul informatic de management financiar
SUA	Statele Unite ale Americii
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniune Economică și Monetară
URSS	Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
ZBB	Metoda bugetară zero (Zero Base Budgeting)

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei de cercetare. Bugetul public reprezintă o categorie fundamentală în domeniul finanțelor publice, cercetarea metodelor de planificare a bugetului fiind întotdeauna un subiect de actualitate. Planificarea unui buget realist asigură o alocare optimă a resurselor statului, realizarea priorităţilor de politică şi a funcţiilor statului, de aceea tema selectată pentru cercetare este una importantă.

În perioada crizei economico-financiare mondiale, problema asigurării sustenabilității finanțelor publice a devenit un subiect important atât pentru teoria cât și pentru practica financiară. Procesul de planificare a bugetului este un proces preponderent politic. Politicile bugetare sunt proiectate cu mult înaintea anului bugetar, odată cu elaborarea programelor electorale de către partidele politice, pentru a câștiga încrederea cetățenilor și sunt realizate în așa mod ca să nu piardă această încredere. De aceea guvernele sunt adesea tentate de a se orienta pe un orizont de timp apropiat, deseori politicile publice elaborate de politicieni neavând o perspectivă strategică, și fiind bazate pe populism. Guvernele sunt mereu tentate să crească cheltuielile publice, fără a crește neapărat și rata fiscalității, iar aceasta conduce la creșterea ponderii sectorului public în cadrul economiilor naționale, la apariția deficitelor bugetare și a creșterii datoriei publice. Acest comportament nu este echitabil în raport cu generațiile viitoare, mai mult ca atât, poate conduce la crize financiare în domeniul finanțelor publice. Iată de ce, planificarea strategică a bugetului reprezintă un subiect actual, atât pentru cercetarea științifică, dar și pentru practicienii în domeniu.

În ultimele două decenii, Republica Moldova a cunoscut o ameliorare sesizabilă a managementului finanţelor publice, fiind promovate o serie de reforme, care au avut drept scop alinierea la standardele internaţionale și europene. Cea mai „longevivă” dintre reformele promovate în acest domeniu este reforma planificării strategice a bugetului, aceasta fiind inițiată în 2002, odată cu implementarea unui nou instrument în fundamentarea bugetului, a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM), ulterior Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM). Acest instrument de planificare a bugetului public presupune atât o planificare financiară pe un termen ce depășește orizontul anual, dar și planificarea cheltuielilor în baza unor programe de cheltuieli incluse în strategii sectoriale. Autoritățile din Republica Moldova se bucură de o experiență bogată în aplicarea CBTM, până în prezent fiind elaborate deja 14 documente.

Continuarea reformei în domeniul planificării bugetului în Republicii Moldova este stipulată și în cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova şi Uniunea Europeană (UE), Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, dar și în cadrul Strategiei de dezvoltare a managementului finanţelor publice 2013-2020, unul din obiectivele

acestei reforme constând în asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu priorităţile de politici în perspectivă pe termen mediu, precum şi sporirea eficacităţii şi transparenţei procesului de pregătire a bugetului prin implementarea bugetării bazate pe performanţă.

În consecinţă, tema tezei de doctorat corelează totalmente cu direcţiile prioritare de dezvoltare ale Republicii Moldova şi cu tendinţele în acest domeniu pe plan internaţional.

Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemelor de cercetare. Planificarea strategică a bugetului reprezintă un concept complex ce încununează peste un deceniu de cercetări ale celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului public și a gestiunii finanțelor publice. Acest concept presupune nu doar o extindere a orizontului de timp în elaborarea planurilor financiare publice, dar și o orientare spre economie, eficiență și eficacitate în gestiunea cheltuielilor publice, precum și evaluarea sustenabilității finanțelor publice într-o perspectivă îndelungată.

Cercetarea s-a bazat pe studierea aprofundată a lucrărilor științifice ale unui șir de autori, inclusiv Afonso A., Rault C., Allen R., Schuknecht L., Tanzi V., Grigoli F., Buchanan J.M., Wagner R.E., Wildavsky A., Tommasi D., Rubin I., Dabrowski M., Sacchi A., Salotti S., Barrios S., Schaechter A., Fatas A., Mihov I., Barnes S., Schick A., La Houerou P, Talierco R., Gleich H., Boex J, Martinez-Vasquez J., McNab R., Wyplosz C., Mihaiu D., Văcărel I., Moșteanu T., Zugravu B.G., Fîrțescu B.N., Șaguna D.D., Tofan M., Brezeanu P. ș.a. Cercetarea, de asemenea, s-a bazat pe studiile Comisiei Europene și a organizațiilor internaționale.

În practica cercetării economice din Republica Moldova, s-au realizat o serie de investigaţii în sfera finanţelor publice şi reformelor promovate în cadrul acestora. O contribuție semnificativă la studierea problematicii enunțate și-au adus-o următorii savanți și practicieni autohtoni: Manole T., Hîncu V., Ulian G., Casian A., Cobzari L., Dragomir (Rotaru) L., Veveriţă P., Grincu O., Chițan V. Cercetări în domeniul respectiv au fost efectuate în cadrul Institutului Național de Cercetări Economice, Business Consulting Institute, Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”. Acestea au contribuit la conceptualizarea noțiunilor și la evaluarea situației în domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv aplicarea bugetării bazate pe performanță, însă, concentrarea studiilor asupra problematicii planificării strategice a bugetului, pornind de la definirea conceptului şi până la relevarea problemelor în domeniu, dar și evaluarea oportunității și perspectivelor acestei reforme în Republica Moldova, reprezintă o contribuţie originală în sfera ştiinţelor economice.

Ca urmare a analizei situației în domeniul de cercetare, autorul a constatat că planificarea strategică a bugetului reprezintă vectorul principal al reformelor în domeniul finanțelor publice

în majoritatea statelor. Totuși, reușita acestei reforme depinde de existența unor anumite circumstanțe, cum ar fi existența unor reguli bugetar-fiscale și a unor instituții independente, rezultatele implementării planificării strategice variind de la un stat la altul. Un exemplu demn de urmat în acest sens îl reprezintă practica țărilor membre UE. Astfel, în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană este importantă studierea experienței acestor state în scopul preluării celor mai bune practici europene pentru aplicarea în Republica Moldova.

Cu toate că pe parcursul ultimilor 15 ani au fost efectuate schimbări importante în domeniul planificării bugetului public în Republica Moldova, armonizarea procesului de planificare a bugetului la bunele practici ale statelor dezvoltate nu este finalizată. Deși autoritățile din Republica Moldova declară că CBTM reprezintă un instrument real de planificare a bugetului, datele empirice demonstrează că impactul reformei asupra performanței gestiunii Bugetului Public Național (BPN) este unul modest. CBTM și legile anuale ale bugetului sunt încă două documente separate. Mai mult ca atât, o analiză mai amplă a rezultatelor reformei CBTM în Republica Moldova nu a fost realizată până în prezent și necesită o cercetare mai aprofundată care a fost efectuată în cadrul acestei lucrări.

Reieșind din cele menționate anterior, **problema științifică importantă soluționată** în această cercetare constă în fundamentarea ştiinţifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice, pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene. Pentru soluționarea acestei probleme a fost formulat scopul cercetării.

Scopul cercetării constă în identificarea posibilităţilor de optimizare a planificării strategice a bugetului pentru consolidarea managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Pentru realizarea scopului lucrării au fost stabilite următoarele **obiective ale cercetării**:

- investigarea fundamentelor teoretice și a genezei conceptului de planificare strategică a bugetului;

- cercetarea impactului reformei planificării strategice a bugetului asupra performanței gestiunii sectorului public în plan național și internațional;

- studierea și generalizarea experienței și practicii internaționale și europene în domeniul planificării strategice a bugetului pentru identificarea bunelor practici privind planificarea strategică a bugetului, care ar putea fi aplicate în Republica Moldova;

- identificarea indicatorilor și analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza acestora, pentru estimarea caracterului politicilor bugetar-fiscale curente;

- identificarea, sistematizarea și argumentarea factorilor de influență asupra sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în scopul elaborării unor recomandări ce pot contribui la diminuarea riscurilor identificate;

- studiul oportunității continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Obiectul de cercetare îl constituie reforma planificării strategice a bugetului.

Metodologia cercetării științifice. În vederea realizării obiectivelor lucrării au fost utilizate următoarele metode de cercetare: metoda istorică prin intermediul căreia s-a ajuns la esența genezei reformei privind planificarea strategică a bugetului; metoda analizei sistemice, cu ajutorul căreia s-au cercetat componentele constituente ale planificării strategice a bugetului; metoda descriptivă, aplicată la descrierea practicii internaționale în domeniul planificării bugetului; metoda sintezei, utilizată pentru a stabili conexiunile dintre fenomenele cercetate; metoda analitică, care a fost aplicată la analiza și interpretarea indicatorilor performanței sectorului public și ai sustenabilității finanțelor publice; metode economico-matematice și statistice, folosite pentru estimarea deficitului structural. În cadrul cercetării, de asemenea, a fost utilizată metodologia Comisiei Europene de calculare a Produsului Intern Brut (PIB) potențial.

Suportul informațional al cercetării îl constituie cadrul legal în domeniul finanțelor publice din Republica Moldova și UE, rapoartele și publicațiile Ministerului Finanțelor, Ministerului Economiei și altor autorități publice, Biroului Național de Statistică (BNS) și organizațiilor internaționale: Comisiei Europene, Băncii Mondiale, Fondului Monetar Internațional (FMI), Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) ș.a.

Noutatea și originalitatea științifică constau în:

- dezvoltarea conceptului de „planificare strategică a bugetului”, în baza studierii genezei conceptului, a analizei cercetărilor teoretice și a practicilor existente în domeniu;

- crearea algoritmului de evaluare a performanței sectorului public în Republica Moldova pentru identificarea și urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului;

- formularea de dovezi științifice privind implementarea metodei Comisiei Europene de estimare a deficitului structural al bugetului public național în Republica Moldova;

- adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile internaționale și europene;

- demonstrarea necesității evaluării sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza regulilor bugetar-fiscale europene;

- argumentarea necesității instituirii unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent pentru responsabilizarea părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

Semnificația teoretică a lucrării rezidă în decrierea esenței și genezei conceptului contemporan privind planificarea strategică a bugetului public. Cercetările efectuate în teză pot contribui la amplificarea unor viziuni teoretice privind planificarea pe termen mediu a bugetului, planificarea bugetului în bază de programe și performanță, sustenabilitatea finanțelor publice.

Valoarea aplicativă a tezei constă în posibilitatea de a utiliza rezultatele cercetării pentru îmbunătățirea reformei planificării bugetare, inclusiv: prin urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului în baza algoritmului utilizat de autor, recomandarea spre aplicare în practica Republicii Moldova a bunelor practici europene în domeniul guvernanței bugetar-fiscale identificate și analizate de autor, pentru consolidarea acestei reforme, și anume, instituirea unor reguli-bugetar fiscale mult mai rigide, calcularea și monitorizarea periodică a unor indicatori ai sustenabilității finanțelor publice, inclusiv deficitul structural, înaintarea unor propuneri de consolidare a documentului și procesului CBTM, propunerea unui model de funcționare a Consiliului Bugetar-Fiscal Independent.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării au fost diseminate și validate în cadrul a 8 conferințe internaționale, un articol publicat în revistă străină indexată SCOPUS, două articole publicate în reviste de specialitate străine, precum și 7 articole în reviste de specialitate autohtone. Rezultatele cercetării sunt confirmate de actualitatea și relevanța celor peste 200 de publicații regăsite în secțiunea bibliografie și consultarea prin interogarea bazelor de date și ultimelor materiale publicate în domeniu.

Implementarea rezultatelor științifice. Cele mai importante rezultate ale cercetării au fost acceptate spre implementare în cadrul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și a Universității de Stat din Moldova.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza de doctorat a fost structurată şi elaborată pornind de la o abordare coerentă şi unitară pe trei capitole, concluzii generale și recomandări, anexe, bibliografie și alte elemente structurale, cum ar fi: lista abrevierilor, cuvinte-cheie, adnotări în limbile română, engleză și rusă etc.

În **Introducere**, este argumentată actualitatea și importanța temei investigate; sunt identificate scopul și obiectivele cercetării; sunt prezentate suportul teoretico-științific și cel metodologic al tezei, elementele de noutate și originalitate științifică, semnificația teoretică și valoarea aplicativă a cercetării, problema științifică importantă soluționată; sunt descrise aprobarea și implementarea rezultatelor cercetării.

În primul capitol „Aspecte teoretice privind planificarea bugetului” s-a realizat explicarea, sistematizarea și clarificarea unor concepte teoretice referitoare la problematica studiată cum ar fi buget, buget public național, planificare strategică a bugetului, analiza situației în domeniul de cercetare și formularea problemei științifice de soluționat, a scopului și obiectivelor tezei de doctorat.

Capitolul 2 „Coordonate ale reformei în domeniul planificării bugetului în cadrul țărilor Uniunii Europene și în Republica Moldova” cuprinde reflecții privind evoluția modelelor de bugetare la nivel internațional, și în particular a bugetării pe termen mediu, prin utilizarea CBTM, dar și analiza comparativă a practicilor europene și naționale în domeniul guvernanței bugetar-fiscale.

În **Capitolul 3 „Perspectivele reformei în domeniul planificării bugetului în Republica Moldova”** sunt prezentate: analiza indicatorilor privind sustenabilitatea finanțelor publice în Republica Moldova, inclusiv calcularea balanței bugetare structurale; analiza principalelor provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice naționale și perspectivelor reformei planificării strategice a bugetului în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Compartimentul **Concluzii generale și recomandări**, etalează principalele concluzii ale investigației realizate privind reforma planificării strategice a bugetului în Republica Moldova și formulează recomandări, care pot contribui la consolidarea acestei reforme.

1. ASPECTE TEORETICE PRIVIND PLANIFICAREA BUGETULUI

1.1. Aspecte teoretice privind bugetul public și rolul acestuia în cadrul economiei naționale

Termenul de „buget” provine de la latinescul „bulga”, care înseamnă un sac sau o pungă de bani. Acest cuvânt luat de la gali a dat în limba franceză veche expresiile „bouge” sau „bougette”. Terminologia a fost preluată de ţările anglo-saxone, odată cu cuceririle normande, în engleza medievală cuvântul „budget” însemnând geanta regelui, care conţinea banii necesari cheltuielilor publice. Mai târziu, în Marea Britanie, această noţiune dobândeşte o semnificaţie financiară prin faptul că actele, care constituie proiectul veniturilor şi cheltuielilor statului, erau prezentate Camerei Comunelor într-o pungă de piele, care reprezenta în mod simbolic tezaurul. Deschiderea acestei pungi, atunci când se făcea expunerea proiectului, se numea deschidere a „bugetului". Un astfel de document a fost întocmit pentru prima dată în Anglia la începutul secolului al XIII-lea (1215) [40, p. 518; 3, p. 45; 43, p.107]. Se consideră că una dintre primele utilizări ale termenului „buget” este cea din cadrul unei legi în 1866 (La relative au buget de l’ Etat) [10, p.241]. Cu toate că termenul de buget este utilizat inițial în cadrul finanțelor publice, acesta se poate referi și la finanțele private. De aceea trebuie de specificat că vorbindu-se despre buget în această lucrare, se va face referire la fondurile financiare publice și nu la cele private.

În literatura de specialitate, atât autohtonă cât și străină, există mai multe definiții ale noțiunii de buget, acesta fiind tratat din punct de vedere juridic, economic, material, tehnic, contabil, politic și ca plan financiar. Existența unei multitudini de accepțiuni pentru definirea termenului de buget ne vorbește despre complexitatea acestei categorii economice în cadrul finanțelor publice, deși unii consideră că se acordă o atenție insuficientă cercetării esenței bugetului și rolului său în cadrul regulării macroeconomice [127, p. 150].

Conform economiștilor români Văcărel și Filip, la definirea conceptului de buget concurează în principal o abordare juridică şi alta economică [120, p. 499-500; 43, p.108]. Sub *aspect juridic*, bugetul reprezintă un document financiar, sub forma unei legi prin care sunt prevăzute şi autorizate veniturile şi cheltuielile anuale ale statului. Această abordare pune în evidenţă necesitatea aprobării parlamentare a indicatorilor bugetari. În *abordarea economică*, bugetul este considerat o rezultantă a relațiilor economice în formă bănească de mobilizare a resurselor bănești la dispoziția statului și de repartizare ulterioară a acestor resurse, în conformitate cu obiectivele de politică economică, socială şi financiară. Abordarea economică este promovată de economiști, aceștia fiind preocupați de alocarea optimală a resurselor.

Conform abordării respective bugetul este tranformat dintr-un document laborios într-un instrument al planificării macroeconomice, atât pe termen scurt cât şi pe termen mediu și lung.

În contextul temei abordate, un interes aparte îl prezintă tratarea termenului de buget *ca plan financiar*. Această abordare a termenului este întâlnită în special în literatura de specialitate rusă [125; 127]. Din acest punct de vedere bugetul poate fi definit ca un document juridic sub forma unei balanțe dintre resurse și cheltuieli publice în care: 1) sunt stabilite în expresie valorică veniturile estimate, sursele acestor venituri, instituțiile ce vor încasa aceste venituri, precum și obiectivele fiscale urmărite de stat și 2) sunt reflectate repartizarea și utilizarea resurselor menționate anterior pentru realizarea unor obiective urmărite prin politica bugetară a statului.

Un alt punct de vedere important, accentuat în special de economiștii americani ai școlii „public choice" este definirea bugetului prin prisma caracterului său *politic,* acesta fiind tratat ca „expresie a opţiunilor Guvernului în ansamblul domeniilor care relevă competenţele sale" [18, p. 27], dar și „actul cel mai important din viața publică, deoarece el este expresia financiară a programului de acțiune al statului pentru perioada de un an" [65, p.51]. După cum sugerează Wildavsky, deciziile bugetare sunt mai degrabă rezultatul procesului politic și sunt mai puțin întemeiate pe criterii economice [200, p. 183-190]. De aceeași părere este și Rubin care afirmă, că „acesta este mai mult decât un aranjament tehnic al deciziilor, procesul bugetar este în primul rând politic" [191, p. 67]. Astfel, în primul rând, bugetul reflectă opţiunile generale ale cetăţenilor în legătură cu serviciile, pe care statul trebuie să le furnizeze acestora ca membri ai societăţii, plătitori de impozite şi taxe, întrucât bugetul este adoptat prin mecanismul reprezentării și al votului, și nu se bazează pe soluții tehnocrate identificate, ci pe programele partidelor de guvernământ și, în al doilea rând, reprezintă priorităţi politice identificate în urma medierii dintre diferite grupuri și subiecți, ţinând cont la prima etapă de mărimea resurselor financiare ale statului, care ulterior sunt repartizate pentru acoperirea cheltuielilor, în funcție de urgenţa, eficiența şi alte caracteristici ale cheltuielilor publice și este un instrument puternic de responsabilizare a guvernului în faţa cetăţenilor, deoarece aceştia doresc să cunoască cum cheltuieşte guvernul şi dacă sunt satisfăcute cererile electoratului [52, p. 211]. În acest sens Buchanam afirmă că bugetul este un document în baza căruia poate fi apreciată activitatea economică a guvernului ca entitate social-economică [141].

Conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181 din 25 iulie 2014, bugetul reprezintă „totalitatea veniturilor, a cheltuielilor şi a surselor de finanţare destinate pentru realizarea funcţiilor autorităţilor publice centrale şi locale" [63]. Conform acestei legi bugetul public național în Republica Moldova este o „sinteză a bugetelor constituite în cadrul sistemului bugetar", și anume bugetul consolidat central (care include bugetul de stat, bugetul

asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistenţă medicală) și bugetul consolidat local (care cuprinde bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor, comunelor, oraşelor, municipiilor, cu excepţia municipiilor Chişinău şi Bălţi) şi bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unităţii teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălţi şi Chişinău) (Figura 1) [126].

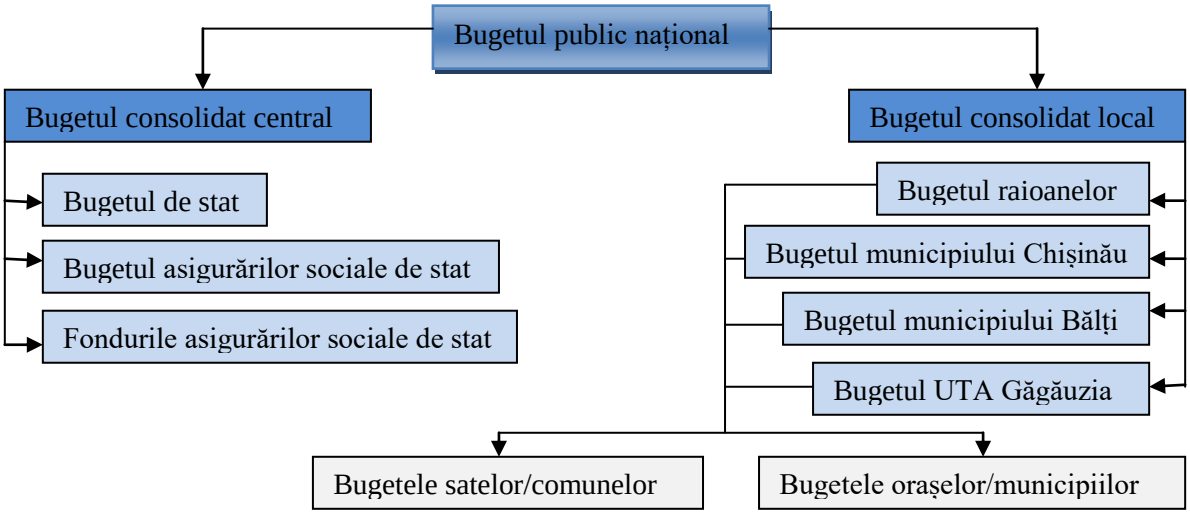


Fig. 1.1. Sistemul bugetar al Republicii Moldova
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [63].

Bugetul de stat reprezintă un fond financiar public centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Finanțelor, format din contul impozitelor și taxelor generale de stat și destinat satisfacerii unor nevoi publice la nivel național, cum ar fi întreținerea instituțiilor administrației publice centrale, activitatea externă a statului, apărarea națională, menținerea ordinii publice, educația, cheltuieli de ordin economic etc. Bugetul de stat este principalul fond financiar public în cadrul bugetului public național, conform datelor operative în anul 2016 veniturile bugetului de stat ocupând o pondere de 68,8% în veniturile BPN (Anexa 1, Figura A.1.2.). Bugetul de stat este pilonul sistemului bugetar, având un rol mare la echilibrarea bugetară [66, p.170-173].

Bugetul asigurărilor sociale de stat reprezintă un fond financiar public centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și a Casei Naționale de Asigurări Sociale, format din contul contribuțiilor de asigurări sociale achitate de angajat și angajator și destinat finanțării unor riscuri sociale legate de întreruperea activității de muncă, așa cum ar fi atingerea vârstei de pensionare, nașterea unui copil, șomaj, afecțiuni ale sănătății.

Fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală reprezintă un buget centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și a Companiei Naționale de Asigurări Medicale, format din contul primelor de asigurări medicale achitate de angajat și angajator și destinat finanțării unor riscuri legate de sănătatea cetățenilor și prestarea unei game de servicii medicale înscrise în Programul Unic.

Bugetul consolidat local include totalul bugetelor locale, care pot fi *bugete ale unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi,* care reprezintă bugetele satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor, cu excepţia municipiilor Bălţi şi Chişinău) şi *bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea,* care reprezintă bugetele raionale, bugetul central al unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălţi şi Chişinău. Teoretic principala sursă de finanțare a bugetelor locale ar trebui să o constituie impozitele și taxele locale.

Bugetele de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT) sunt divizate în patru componente în baza surselor de finanțare: (i) componenta de bază, care este finanțată din veniturile bugetului general; (ii) venituri speciale, a căror finanțare este obținută din taxe și alte venituri obținute independent de instituțiile respective; (iii) fonduri speciale, precum Fondul Ecologic; și (iv) proiecte investiționale care sunt finanțate extern de donatori internaționali.

Nu se poate afirma că o abordare sau alta a conceptului de buget public este mai mult sau mai puțin importantă, fiecare dintre ele prevalând la o anumită etapă în evoluția relațiilor financiare dintre stat și cetățeni. La fel aceste abordări nu se exclud una pe alta, ci mai degrabă se copletează reciproc, formând imaginea pe care o are în prezent bugetul public. Doar sumând toate aceste puncte de vedere putem înțelege esența complexă a termenului în cauză. Astfel, totalizând cele spuse anterior, putem afirma că actualmente bugetul public este în primul rând, *un plan de management public, aprobat prin lege, care include o serie de pârghii de natură fiscală sau bugetară, utilizate de autorităţile statului pentru a influenţa viaţa social-economică a statului în vederea satisfacerii intereselor cetăţenilor şi a societăţii atât pe termen scurt, cât şi într-o perspectivă mai îndelungată*.

Se consideră că bugetul a apărut „la începutul perioadei istorice contemporane, determinat de necesitatea lui ca act decizional al veniturilor şi cheltuielilor anuale ale statului și ca procedeu de corelare a acestora” [72, p.65], atunci când procesul de formare şi folosire a fondurilor băneşti ale statului își pierde caracterul său ascuns, inerent feudalismului, şi trece sub controlul strict al statului burghez [48, p.14]. Geneza bugetului este foarte bine analizată de Lazăr, care afirmă că „în orânduirile precapitaliste noțiunea de buget al statului nu-și găsește consacrare, deoarece vistieria statului se confundă cu cămara domnitorului și cea a statului.

Existau o multitudine de privilegii fiscale în favoarea nobilimii, clerului și domeniilor regale, în cheltuirea resurselor statului domina voința și bunul plac al domnitorului. În încercarea de a face ordine în domeniul finanțelor publice se impunea eliminarea acestor anomalii, nereguli, dezordini și se cerea abolirea privilegiilor fiscale, precum și controlul asupra cheltuielilor și veniturilor statului. Se pretinde astfel ca cheltuielile și veniturile statului să fie înscrise într-un document și să fie înfățișate în fiecare an Parlamentului (puterii legislative) pentru analiză și aprobare" [57, p.9].

Ulterior concepţiile privitoare la esenţa, rolul şi funcţiile bugetului au evoluat pe măsura dezvoltării finanțelor publice și a diferitor concepții privind rolul statului, în literatura de specialitate fiind clar delimitate concepțiile clasice și cele moderne ale finanțelor publice [20]. Pentru a înțelege mai bine esența reformelor în domeniul planificării bugetului public și a determina rolul, pe care îl joacă acesta la momentul actual în cadrul economiei și al societății, este important de a înțelege transformările prin care a trecut acest instrument de management public. De aceea, în continuare se vor analiza aceste momente.

Inițial rolul bugetului public, ca și al finanțelor publice, era unul limitat, deoarece conform *concepției clasice* era exclusă implicarea statului în economie. Afirmarea tardivă a rolului economic al statului se datorează, în principal, turnurii pe care „părintele economiei moderne" Adam Smith a dat-o dezvoltării științei economice. O perioadă îndelungată statul nu se implica în economie, care era ghidată de regulile pieții, sectorul public fiind restrâns ca dimensiune. Statul era privit mai degrabă ca „o prăpastie imensă (o gaură) care înghite o parte din venitul unei țări, fără speranța de a-l mai regăsi" [43, p.29]. Din această cauză impozitele trebuiau să aibă un „caracter neutru", astfel încât să se respecte principiile „marii cărți a libertăţilor contribuabilului" elaborate de Adam Smith [48, p.143]. Prin urmare, și cheltuielile publice erau limitate, ele fiind destinate acoperirii unor sarcini fundamentale ale statului (ordinea internă, apărarea națională, întreținerea instituțiilor administrative și a relațiilor diplomatice). Bugetul avea un pronunțat *caracter juridic*, menit să țină sub control cheltuielile publice și reprezenta doar baza materială strict necesară pentru funcţionarea puterii de stat. Statul nu dispunea de pârghii financiare pentru a interveni în viața economică sau socială prin intermediul veniturilor sau a cheltuielilor publice. Prin bugetul public, care trebuia neapărat să fie echilibrat, se urmărea, mai degrabă, o limitare a cheltuielilor publice prin identificarea unor modalități de procurare și utilizare cât mai economă a resurselor financiare publice. Principiile financiare clasice „erau în favoarea unui excedent bugetar în vremuri normale, care să ofere un tampon pentru perioade mai dificile" [15, p.32].

La începutul secolului XX, pe fundalul marilor tulburări economice și sociale, încep a se contura *concepțiile moderne* despre finanțe, dictate și de modificarea paradigmei economice, de la doctrina clasică spre cea *keynesistă*, iar ulterior spre cea *neoliberalistă*. Publicarea în 1936 a lucrării lui Keynes „Teoria generală a ocupării forței de muncă, a dobânzii și a banilor" a pus în evidență rolul primordial pe care bugetul public îl are în căutarea echilibrului macroeconomic prin realizarea funcției de stabilizare conjuncturală. Pentru marea majoritate a neokeynisiștilor care l-au urmat, bugetul public este „principalul instrument de reglementare a proceselor economice" [33, p.17]. Deci, începând cu această perioadă, bugetul nu mai este privit ca un simplu document, act juridic, ce reflectă măsuri de procurare a surselor necesare pentru acoperirea cheltuielilor publice, dar are și un pronunțat *caracter economic*, deoarece include și măsuri de intervenție pentru corectarea dezechilibrelor și asigurarea unui curs ascendent de dezvoltare a societății. Politicile financiare promovate de stat nu se pot limita doar la asigurarea unor bunuri publice, dar în primul rând stabilitatea pe termen lung a sistemului social și a economiei. Bugetul statului este integrat în circuitul economic pe baza relației [78, p.60]:

$$I + G + X = S + T + M \qquad (1.1)$$

Unde:

I = investiții private;

G = cheltuieli publice;

X = export; M = import;

S = economisirea;

T = impozitele.

Concluziile de bază a teoriei keynesiste constau în faptul că stimularea economiei poate avea loc prin mărirea cererii agregate, fie prin majorarea cheltuielilor publice, fie prin reducerea fiscalității. Interesant este însă faptul că, conform relației de mai sus, rezultă că „reducerea impozitelor provoacă o creștere mai mică a PIB, decât majorarea cheltuielilor publice". Mai mult ca atât, „cheltuielile publice exercită un efect multiplicator maximal, atunci când ele sunt finanțate prin deficit bugetar" [78, p.60-61].

Totuși, aceste viziuni asupra bugetului au contribuit la apariția deficitelor bugetare persistente, creșterea dimensiunii sectorului public în perioada de după cel de-al doilea război mondial, și extinderea intervenționalismului statal. Astfel, dacă spre sfârșitul sec. al XIX-lea, în țările dezvoltate prin sistemul financiar se redistribuiau 9-18% din venitul național, atunci în perioada dintre cele două războaie mondiale cheltuielile publice ating o pondere de 30% din avuția produsă, iar în 2016 dimensiunea sectorului public, calculată ca pondere în PIB, de exemplu în statele membre UE este de 46,3% [48, p.144]. Treptat rolul puterii publice a atins

practic toate domeniile economiilor naționale, în timp ce cu un secol în urmă, se limita la cel al „paznicului de noapte”. Expansiunea sectorului public, însă, nu putea fi continuată la infinit. Creșterea dimensiunii cheltuielilor statului, care să susţină îndeosebi programele sociale, exercita presiuni asupra gradului de fiscalitate, deficitelor bugetare și datoriei publice, determinând bariere pentru dezvoltarea economică durabilă. Începând cu anii ’70 -’80, cele mai importante economii occidentale sunt cuprinse de crize financiare prelungite, deficitele bugetare și datoria publică iau amploare. Aceste crize invalidează curba lui Philips, realitatea demostrând că de fapt, pe termen lung, inflația și șomajul coexistă. Perioada respectivă abundă într-o serie de studii, care caută să identifice în ce constă eșecul doctrinei economice keynesiste, veridicitatea căreia este pusă la îndoială, revenindu-se tot mai mult la ideile liberalismului economic. Astfel, în literatura de specialitate apar tot mai multe studii, care au scos în evidență mai degrabă consecințe nefavorabile ale majorării cheltuielilor publice [157, p.3; 169, p.204]. Opinia publică începe să perceapă statul ca prost manager al resurselor încredinţate de către cetăţeni prin taxe. În această perioadă, se pune tot mai mult problema reducerii dimensiunii sectorului public, afirmându-se concepțiile contemporane neoliberale, orientate spre restrângerea intervenționalismului statal și limitarea folosirii instrumentelor politicii bugetar-fiscale pentru influențarea economiei, coordonarea acestora cu instrumentele de esență monetară pentru a combate inflația generată de finanțarea deficitelelor bugetare.

De ce însă creșterea cheltuielilor publice are un impact negativ asupra economiei? Este știut faptul că creșterea cheltuielilor publice contribuie la creșterea beneficiilor pentru populație, dar într-o măsură din ce în ce mai mică. Teoretic, dacă se face abstracție de fenomenul inflației, fiecare leu suplimentar pentru anumite cheltuieli, necesită un leu suplimentar de venituri, ceea ce impune majorarea presiunii fiscale, a cărei cost marginal însă, nu este constant, dar de la un anumit nivel este în creștere, din cauza curbei lui Laffer. Prin urmare, beneficiile care rezultă din creșterea cheltuielilor publice sunt compensate de costurile generate de presiunea fiscală. Sectorul public crește până în momentul în care beneficiile nete devin negative, iar cetățenii încep să conștientizeze faptul respectiv, din cauza reducerii calității vieții (Figura 1.2.).

De asemenea, se poate conchide că ar exista o dimensiune optimală a sectorului public, care poate fi urmărită mult mai ușor în baza curbei lui Armey (Figura 1.3).

Curba lui Armey evidențiază relația dintre cheltuielile publice ca pondere în PIB și rata de creștere a PIB-ului. Raționamentul invocat de curba lui Armey pornește de la faptul că la un nivel foarte scăzut al cheltuielilor publice, statul nu este în măsură să asigure un nivel minim de servicii publice sectorului privat, iar din cauza anarhiei creșterea economică este redusă. De cealaltă parte, la un nivel foarte ridicat al cheltuielilor publice, sectorul privat nu mai are

stimulentul necesar pentru a investi, întrucât nivelul fiscalității va fi și el foarte ridicat, dar și datorită faptului că și administrarea sectorului public devine o problemă tot mai dificilă datorită fenomenelor de birocrație și corupție, care duc la utilizarea ineficientă a banului și bunului public. În acest context, este foarte relevantă afirmația lui Savas, făcută încă în 1987: „Este plăcut să cheltuiești banii altora. Orice persoană care a lucrat în guvern și s-a aflat în poziția de a lua decizii referitoare la cheltuieli va recunoaște sentimentul de satisfacție și de putere suverană, de „atotputernicie", fără să mai vorbim de „atențiile" beneficiarilor recunoscători, rezultat în urma cheltuirii banilor publici. Și toate acestea, „pe gratis" [80, p.291].

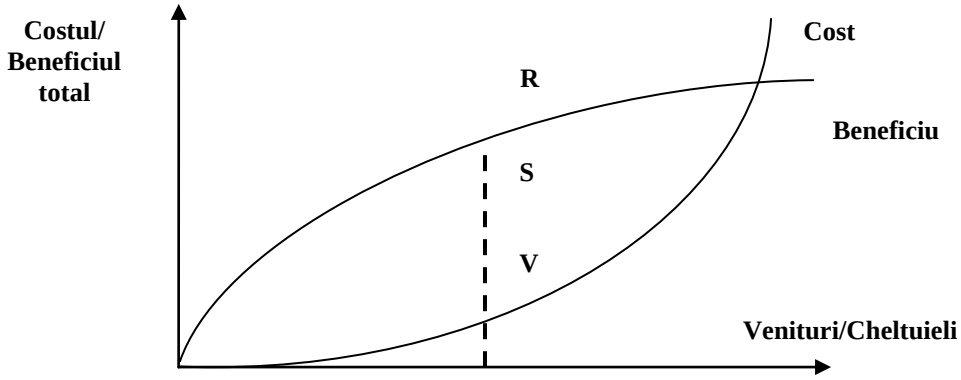


Fig. 1.2. Costuri și beneficii totale
Sursa: [130, p.11].

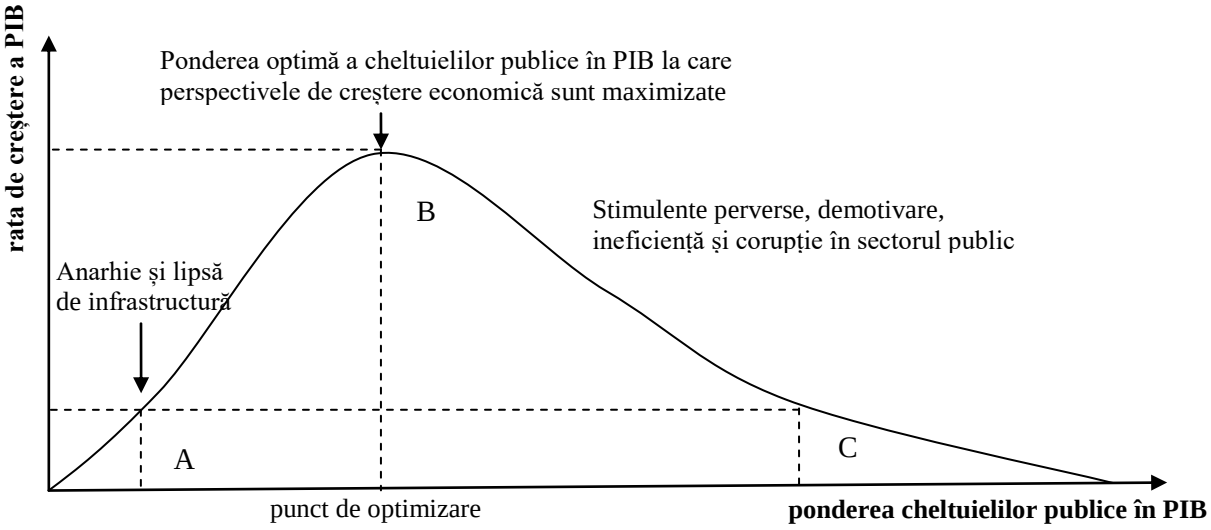


Fig. 1.3. Curba lui Armey
Sursa: [91, p.227].

Studiile empirice asupra nivelului optimal al sectorului public, în diferite state, arată diferite rezultate. Vedder și Gallway au realizat un studiu pe o perioadă de 200 de ani în Statele Unite ale Americii și au concluzionat că nivelul optimal al indicatorului este de 17%, în timp ce

Grossman consideră că acest indicator în Statele Unite ale Americii (SUA) este de 19% în PNB [199, 168]. Chao și Grubel afirmă că în cazul Canadei acest indicator este de 27%, iar Pevcin consideră că ponderea optimală a cheltuielilor publice în PIB în cazul statelor din UE este: Italia - 37,09%; Franța - 42,90%, Finlanda - 38,98%; Suedia - 45,96%; Germania - 38,45%; Irlanda - 42,28%; Olanda - 44,86%; Belgia - 41,91% [143, 184].

Este foarte interesant faptul că în studiile menționate mai sus, rezultatele nivelului optimal al sectorului public diferă de la țără la țară. După cum argumentează teoria echilibrului lui Wicksell serviciile publice totale, de care un individ beneficiază pe parcursul întregii vieți, înseamnă plăți periodice de impozite. Așteptarea fiecăruia dintre cetățenii unui stat este ca aceste fluxuri să fie aproximativ egale, iar aceasta se poate realiza doar dacă sectorul public este unul performant. Prin urmare, nu urmărirea unui nivel al dimensiunii sectorului public și reducerea cheltuielilor publice ar trebui să reprezinte obiectivul de bază al reformelor în domeniul managementului finanțelor publice, dar creșterea satisfacției cetățenilor din consumul bunurilor publice, adică sporirea performanței sectorului public (Anexa 2) [117, p.225].

Se consideră că, asigurarea unei evoluții controlate a cheltuielilor, dar și utilizarea rațională a cheltuielilor deja existente, este cea mai bună soluție pentru această problemă. Mai mult ca atât, conform teoriei „finanțelor publice calitative”, dezvoltate în prezent de Comisia Europeană, dimensiunea sectorului public este un factor care în mod evident influențează potențialul de creștere economică a unei națiuni, însă anume compoziția cheltuielilor publice este cea care are un impact mult mai semnificativ. Astfel programul complex de reforme asupra managementului finanțelor publice, realizat începând cu perioada anilor ’80-’90 ai secolului trecut, au căutat cele mai bune soluții de raționalizare a cheltuielilor publice, astfel ca acestea să fie utilizate cât mai econom, eficient și eficace [106, p. 179].

Deci se poate conclude că intervenția statului în economie este mai mult decât firească atunci când resursele financiare, preluate de stat din sectorul privat, sunt gestionate mult mai eficient decât resursele financiare rămase spre gestiune în sectorul privat, iar acest lucru se poate întâmpla mai ales în situația unei recensiuni economice. Iată de ce o politică bugetară expansionistă poate în acest caz să ajute economia prin crearea unui impuls spre dezvoltare. În acest caz, creșterea cheltuielilor publice ar putea aduce o înviorare a economiei. Acest tip de politică trebuie să fie utilizat însă cu mare prudență și doar în astfel de situații excepționale. Atâta timp cât economia se dezvoltă pe o traiectorie uniform ascendentă, creșterea cheltuielilor publice, din contra, ar putea reduce din potențialul de dezvoltare a economiei naționale, deoarece cu cât sectorul public devine mai mare, cu atât scade interesul sectorului privat pentru investiții,

dar scade și controlul asupra modului în care se utilizează bunul și banul public, respectiv este mai ușor de a delapida fondul public și a cheltui ineficient.

Rezumând cele spuse anterior putem afirma că actualmente bugetul este cel mai important instrument financiar pentru o bună guvernare a țării, cu impact rapid și puternic focalizat asupra economiei și a societății. Ținând cont de rolul tot mai mare pe care îl are bugetul în cadrul economiei și nu doar, se impun tehnici moderne de gestionare a acestuia. Iată de ce planificarea unui buget de stat realist este un prim pas spre o bună guvernare a țării.

1.2. Esența și geneza conceptului de planificare strategică a bugetului public

Planificarea poate fi definită ca procesul de întocmire a unui plan, a unui program, dar și de conducere și organizare a activităților pe bază de plan, incluzând și o anumită succesiune/etapizare a unor faze ale planului [32, p.5]. Conform definiției date de economistul rus V. Kovaliov planificarea financiară reprezintă „procesul elaborării și aprobării unor obiective cu caracter cantitativ și calitativ și determinarea celor mai eficiente căi pentru atingerea acestora” [125, p.41].

Bugetele publice reprezintă întotdeauna o relaţie dintre trei variabile – venituri, cheltuieli și deficit (excedent) bugetar (Figura1.4). Deciziile referitoare la aceşti indicatori bugetari au o importanţă crucială în cadrul procesului bugetar. În dimensionarea acestora există următoarele tendinţe contrare: presiunea în favoarea creşterii cheltuielilor publice (cetăţenii vor mai multe servicii, nevoile umane fiind într-o continuă creștere și diversificare), presiunea pentru reducerea impozitelor (cetăţenii caută să-şi reducă povara fiscală şi să păstreze mai mulţi bani, ei nu vor accepta plata unor impozite mai mari și vor căuta să transpună povara deficitelor fiscale asupra generațiilor viitoare, prin finanțarea deficitelor bugetare din contul împrumuturilor publice) și menținerea unui deficit bugetar rezonabil, fără a recurge în exces la surse împrumutate pentru finanțarea cheltuielilor, care exced veniturile (resursele ordinare), bugetul fiind un compromis între „ce se vrea” și „ce se poate” [108, p.103].

Deși *planificarea bugetului* reprezintă un termen destul de uzual, fiind utilizat inclusiv în documente oficiale ale administrației publice, în literatura de specialitate, și nu numai, de regulă, pentru proiectarea bugetului public sunt utilizate și alte noțiuni, în special *elaborarea bugetului*. De aceea, pentru acuratețea definirii noțiunii de planificare a bugetului, se impune a face o distincție între acești termeni. Termenul de elaborare a bugetului este utilizat în special în legislație. Între noțiunea de elaborare și planificare a bugetului existând o diferență sesizabilă, o

relație ca între parte și întreg, noțiunea de planificare a bugetului fiind mult mai vastă și mai complexă, înglobând practic procesul de elaborare a bugetului. Manole susține astfel că planificarea bugetului presupune două faze importante, și anume elaborarea financiară și fundamentarea sa economică, ambele aspecte fiind strâns corelate [65, p. 64].

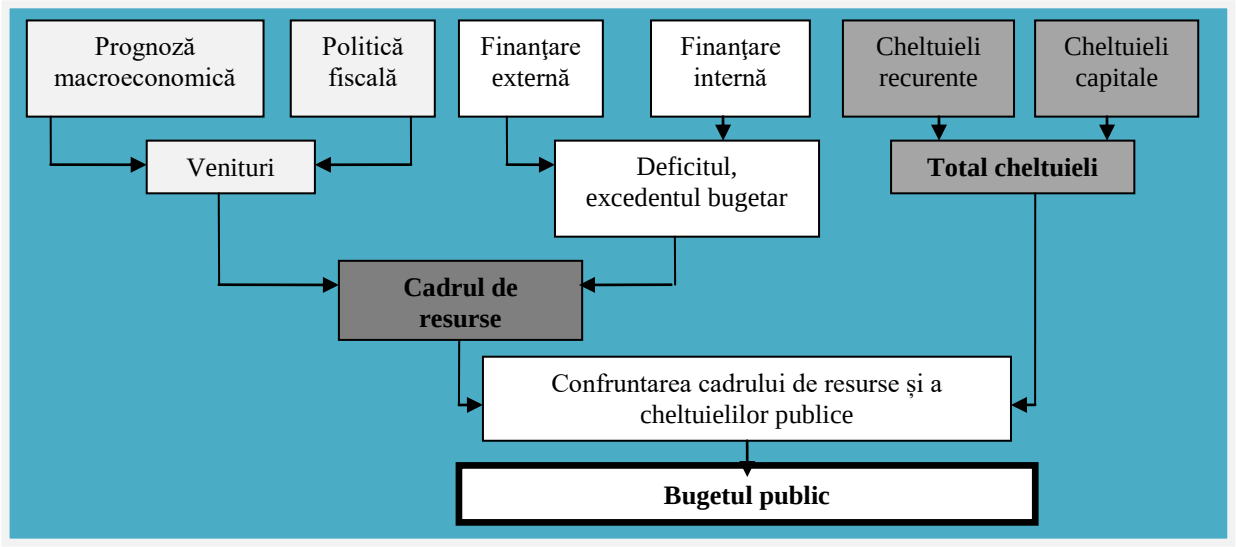


Fig. 1.4. Procesul de planificare a bugetului public
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [86].

Considerăm că *elaborarea bugetului* reprezintă procesul tehnico-administrativ, exercitat de autoritatea executivă responsabilă de finanțele publice în cadrul unui stat, care constă în proiectarea pentru viitor a componentelor unui buget public, și anume dimensionarea intrărilor de resurse financiare sub forma veniturilor sau a surselor de acoperire a deficitului, precum și a ieșirilor de resurse financiare prin repartizarea cadrului general de resurse pe tipuri de cheltuieli, astfel încât aceste două tipuri de fluxuri financiare să fie egale. Etapa dată presupune utilizarea unor metode de dimensionare a veniturilor și a cheltuielilor, atât tradiționale, cât și moderne la care ne vom referi în următorul capitol. Această etapă a procesului bugetar se finalizează odată cu aprobarea Proiectului bugetului în ședință de Guvern.

Planificarea bugetului, la rândul său poate fi concepută ca un proces politic de proiectare a modului de procurare a resurselor la dispoziția statului, de stabilire şi ierarhizare a priorităţilor economico-sociale la nivelul factorilor de decizie, concretizate ulterior în structurarea şi dimensionarea cheltuielilor publice, dar și efectele de durată, pe care le au aceste pârghii financiare asupra economiei și a societății. Astfel, planificarea bugetului pornește de la diagnosticarea situației finanțelor publice, prin măsurarea principalilor indicatori macroeconomici, prognozarea evoluției acestori indicatori, evaluarea cadrului general de resurse

publice, stabilirea limitelor de cheltuieli pe sectoare și detalierea acestora în cadrul sectorului, prognozarea influenței veniturilor și a cheltuielilor publice asupra economiei, elaborarea proiectului de buget de către autoritatea executivă și aprobarea proiectului de către autoritatea legislativă. Planificarea bugetului depășește cadrul bugetar, aceasta stând nu doar la baza procesului bugetar, dar și a implicării statului în economie. Valoarea acestei etape este redată de faptul că planificarea bugetului înglobează nu doar prognozarea sumelor bănești ce vor fi încasate sau cheltuite, ci de fapt stabilirea obiectivelor politicii bugetar-fiscale a statului, pentru o perioadă de cel puțin un an. Procesul de planificare a bugetului nu trebuie să fie privit îngust, fiindcă acesta nu se limitează la funcțiile de planificare financiară ale Ministerului Finanțelor, ori, după cum am menționat anterior, stabilirea politicii bugetar-fiscale a statului este un proces în primul rând politic. Deci, planificarea bugetului este un proces foarte responsabil și complex de adoptare a deciziilor politice, care antrenează un număr mare de subiecți, de natură diferită, care uneori pot intra în conflict, bugetul fiind rezultatul unui compromis. Iată de ce pentru luarea celor mai optime decizii acest proces trebuie să fie însoțit de un sistem de informații financiare oportune privind eficiența și eficacitatea programelor planificate, pentru a ajuta decidenții politici de a-și fundamenta și argumenta deciziile în fața cetățenilor statului [124, p.285].

Conform principiului anualității, bugetele sunt niște planuri financiare anuale (anul bugetar poate fi anul calendaristic sau altă perioadă de 12 luni). Acesta este un principiu de bază, raţionalitatea sa reieşind din faptul că în cazul unei perioade de un an, pentru care este elaborat bugetul, este mai uşor de a monitoriza execuţia bugetară. O perioadă mai scurtă ar face mai dificilă administrarea[1], o perioadă mai lungă poate supune planificarea şi implementarea bugetului unei considerabile nesiguranţe. Anualitatea bugetului public este legată şi de caracterul anual al obligaţiilor privind impozitele şi taxele. Respectarea strictă a acestui principiu a devenit, totuși, tot mai dificilă. Necesitățile de a asigura economia, eficiența și eficacitatea cheltuielilor publice nu mai permit respectarea exigenței unui orizont de timp anual. În pofida faptului că este anual, exerciţiul bugetului depinde de problema susţinerii pe termen lung a politicilor şi propunerilor fiscale. În experienţa multor ţări, se atestă lipsa de coerenţă dintre politici şi buget, în consecinţă poate fi cazul când anumite asumări politice rămân a fi simple promisiuni, autorităţile publice, deci statul, fiind în incapacitate de a realiza unele angajamente, deoarece acestea nu au acoperire financiară. Anume de aici şi derivă necesitatea planificării strategice a bugetului public.

[1] În anul 1992, din cauza hiperinflației, în Republica Moldova bugetul de stat a fost adoptat semestrial.

Prin *planificarea strategică* se subînţelege procesul care descrie direcţia generală de dezvoltare a unei instituţii, sector, regiuni sau ţări pe viitor. Astfel se decide ce se doreşte să se realizeze şi care sunt principalele acţiuni care trebuie să se întreprindă în viitor. Acesta furnizează, de asemenea, o ocazie de a rezolva probleme fundamentale, de a transfera concentrarea de la operaţiunile de zi cu zi şi de a lua iniţiative menite să îmbunătăţească performanţa. Conceptul de *„strategie”,* care semnifică un „ansamblu de decizii și acțiuni relative pentru alegerea mijloacelor și articularea resurselor în vederea atingerii obiectivului” [94, p.22] pe un termen îndelungat, a fost mult timp rezervat artei militare. După cum afirma Gelinier, în 1986, „managementul strategic este arta de a controla destinul decât a-l accepta așa cum este”. Acest concept a intrat în vocabularul economic prin aplicarea planificării strategice la nivelul firmelor private în încercarea de a le adapta la mediul extern, care devenea din ce în ce mai dinamic și imprevizibil. Globalizarea și conturarea competitivității dintre state a făcut, însă, imperativă trecerea spre planificarea strategică de țară, datorită avantajelor evidente pe care aceasta le asigură. Primele eforturi evidente în direcţia planificării pe o perioadă ce depășea orizontul anual, se atestă pentru prima dată la începutul secolului XX. Există câteva exemple notabile în acest sens, începând cu planificarea centralizată sovietică pe baza renumitelor planuri cincinale, elaborate pentru prima dată în perioada stalinistă, a planurilor de reconstrucţie de după război din statele vest-europene sau planificarea bugetelor pe programe de cheltuieli.

Aceste schimbări se datorează și modului în care este administrat sectorul public în decursul secolului XX, atunci când administrarea publică a cunoscut mai multe etape în evoluție, majoritatea specialiștilor în domeniul managementului public identificând două etape, și anume administrarea tradițională și noul management public [6, p. 16] (Tabelul 1.1). Astfel este important de a analiza fiecare din etapele date pentru a înțelege mai bine metamorfoza prin care a trecut planificarea bugetul public, întrucât acesta din urmă, după cum s-a menționat anterior este un instrument pentru a gestiona sectorul public.

Administrarea clasică sau tradițională weberiană a reprezentat un model al administrației publice, care a fost aplicat în practică începând cu a doua jumătate a secolului XIX, și se baza pe un model birocratic, strict ierarhic. Weber afirmă că, din punct de vedere tehnic, organizaţia birocratică este cea mai eficientă formă de organizare posibilă, având în vedere accentul pus pe datorie, responsabilitate și concentrarea pe respectarea strictă a normelor legale. În cadrul administrației tradiționale, între politic și administrație exista o delimitare strictă. Clasa politică era singura care avea dreptul exclusiv de a formula politici și, deci de a lua decizii, iar funcționarilor publici le revenea sarcina de a o executa. Funcționarii publici se asociau cu „un personal permanent, neutru și anonim care este motivat doar de interesul public, care servește

oricărei guvernări în mod egal și care nu contribuie la realizarea politicilor, ci doar administrează acele politici descrise de politicieni" [55, p.193]. A administra un sistem de reguli era ușor atât timp cât sectorul era mic. Sectorul public a devenit, însă, treptat, un complex gigantic, din ce în ce mai dificil de gestionat [71, p.117-120]. Odată ce sectorul public a crescut considerabil ca dimensiune, diversificarea funcțiilor administrative necesita deseori luarea unor decizii operative fără consultarea conducerii, ceea ce însemna încălcarea regulilor. Modelul de administrare tradițională devenea rigid și birocratic. În plus, o altă critică a administrării tradiționale era orientarea pe termen scurt, nu exista conceptul de planificare strategică, care deja se infiltrase în sectorul privat, ceea ce îl făcea mult mai competitiv, comparativ cu sectorul public. Un alt factor care a grăbit însă și mai mult colapsul administrației tradiționale a fost și modificarea paradigmei economice, începând cu anii 1970, şcoala economică neoclasică câştigând tot mai mult teren.

Tabelul 1.1. Corelația formelor administrației publice și a tipurilor de buget

	Administrarea tradițională	**Noul management public**
Rolul managementului financiar	Implementarea strictă a regulilor fiscale în ceea ce privește veniturile, cheltuielile	Căutarea de surse potențiale de venit și de metode economice pentru furnizarea serviciului
Imaginea managerului financiar	Funcționar care tinde spre maximizarea bugetului, preocupat în special de legalitate și control. Este separat de clasa politică, nu adoptă decizii, ci doar le execută	Antreprenor public preocupat de satisfacția clientului, obținerea de venituri și reducerea costurilor. Managerul dispune de competențe privind utilizarea resurselor care îi sunt repartizate
Legătura dintre politici și buget, tipul de buget	Practic nu există. Bugetul elaborat este unul clasic, pe articole, care pune accent pe realizarea unor funcții de bază ale statului	Obiectivele politicilor publice sunt transpuse în limbaj bugetar prin intermediul scopurilor și al obiectivelor bugetului pe programe
Orizontul de timp vizat	Perioada anuală de timp în elaborarea și executarea bugetului	Sunt elaborate CCTM, care prevăd un orizont de timp de 3 ani
Execuția bugetară	Accent pus pe cheltuirea mijloacelor aprobate în buget	Accentul este deplasat spre eficientizarea cheltuielilor publice
Tipul de control financiar	Control financiar de conformitate	Control financiar de performanță

Sursa: Adaptat de autor în baza sursei [173, p.9].

Stoparea creșterii sectorului public şi adoptarea unor măsuri de reformă a acestuia s-a înregistrat în anii '80 şi '90, când începe a fi promovat *noul management public* [172, p.3]. Anume această nouă orientare, care a condus la impunerea de reforme vizând managementul sectorului public, dar și la revizuirea granițelor dintre sectoarele privat și public, semnifică trecerea la un buget orientat strategic. Tranziția de la guvernarea regulii la guvernarea scopului s-a manifestat în sectorul public întâi în procedurile bugetare, transformarea unui buget structurat pe categorii într-un buget pe programe [71, p. 121].

Spre deosebire de administrarea tradițională, liniile generale ale noii orientări manageriale se axează, în mare parte, pe realizarea rezultatelor, obiectivelor şi responsabilizarea managerilor pentru atingerea acestor obiective; managerii își asumă decizii politice, nu doar tehnice; măsurarea performanţei prin indicatori clari de performanţă; introducerea competiţiei în sectorul public. Cetățenii sunt percepuți drept clienți spre care trebuie să fie îndreptate toate acțiunile organizației. Aceștia trebuie să beneficieze de acces la serviciile publice, care la rândul lor, trebuie să fie prestate calitativ. Economia, eficiența și eficacitatea, cele trei elemente ale performanței organizațiilor (așa-numita abordare 3E, Figura 1.5), au devenit noţiuni „sfinte" ale administraţiei publice [6, p. 16]. În prezent, după cum afirmă și Moșteanu „eficiența, eficacitatea și economicitatea cheltuielilor bugetare fac obiectul metodelor moderne de dimensionare a acestora și analiza lor în faza de proiectare și alegere a variantelor optime" [78, p.7]. Scopul acestei reforme este extrem de ambiţios: să asigure că banii publici sunt cheltuiţi în mod raţional, transparent şi pentru politici publice coerente, în interesul societăţii.

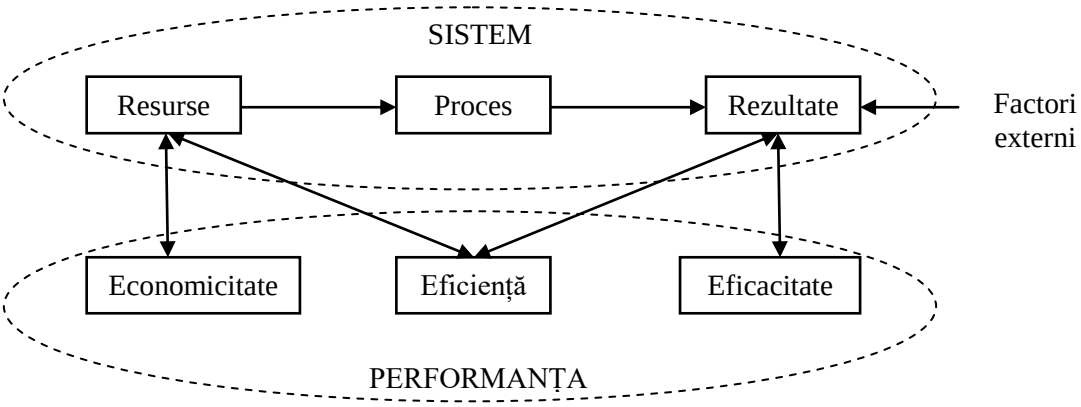


Fig. 1.5. Criterii de realizare a performanței cheltuielilor publice
Sursa: [11, p. 11].

Aceste trei principii enumerate anterior formează împreună principiul bunei gestiuni financiare, care este aplicat în practica elaborării bugetului general al Uniunii Europene. Accentul deplasat spre performanță a determinat consolidarea bugetelor pe programe, deoarece clasificarea cheltuielilor în programe cu obiective comune facilitează o mai bună ierarhizare după priorități și reprezintă o creștere a responsabilității în gestionarea banului public, dar și introducerea practicii planificării pe termen mediu, pentru că un program de cheltuieli depășește orizontul de timp anual.

Din punct de vedere al modului de planificare, dar şi a informaţiei financiare pe care o conţine, practica, dar şi teoria de profil atestă existenţa a două tipuri principale de buget: bugetul de mijloace (care de asemenea mai poate fi întâlnit în literatura de specialitate și ca tradițional,

funcțional, liniar sau pe articole) şi bugetele programe (sau bugetele pe programe și performanță). Totodată, unii autori [79, p.293; 186, p.11-13] identifică și un al treilea tip de buget, mai puțin cunoscut și răspândit în practica bugetară, cel de performanță. Acesta reprezintă de fapt o treaptă de trecere de la bugetul pe mijloace la bugetul pe programe.

Bugetul de mijloace reprezintă cea mai veche și cea mai răspândită formă de buget, de aceea mai este numit și tradițional. După cum afirmă Văcărel „tipul dat de buget a căpătat apelativul „buget de mijloace" deoarece în procesul de elaborare, dezbatere și aprobare a proiectului acestuia Guvernul și Parlamentul sunt preocupate de asigurarea bunei funcționări a instituțiilor publice, îndeplinirii obiectivelor înscrise în programul de guvernare" [119, p.22]. Acesta grupează cheltuielile după obiectivele funcțiilor guvernului, de unde și vine denumirea de funcțional. Deoarece în acest tip de buget există „câte o linie bugetară pentru fiecare tip de cheltuială şi o numerotare aferentă pentru a le putea urmări" [186, p.11], acesta este numit în literatura de specialitate liniar. În cadrul unei astfel de metode de elaborare a bugetului, decidenţii cunosc costurile funcţiilor guvernului, cum ar fi apărarea, sănătatea, educaţia, securitatea socială etc. Bugetul funcțional are la bază în primul rând, clasificația funcțională, ulterior acesta fiind dezvoltat prin adăugarea clasificației economice, pentru a pune în evidență costurile obiectivelor majore ale guvernării și natura economică a acestor costuri, dar și clasificația organizațională, atribuind fiecărui executor de buget o sumă de bani. Specificul acestui buget constă în punerea accentului pe mijloacele planificate, care trebuie mobilizate pe parcursul anului bugetar, adică pe ceea ce trebuie să se procure. Avantajele unui astfel de buget constau în simplitatea elaborării, dar și facilitarea controlului financiar asupra cheltuielilor publice, prin faptul că nu dă puteri discreționare managerilor de a aloca resursele [186, p. 11]. Astfel, legislativul poate urmări foarte ușor modul în care guvernul utilizează banul public, printr-un control al conformității fiecărei cheltuieli efectuate cu articolele planificate. Totodată, nu este vorba despre un control al performanței, deoarece bugetele de mijloace sunt asociate cu o elaborare a bugetului orientată pe intrări şi pe controale ex-ante rigide şi detaliate. Practic, bugetarea funcțională se axează pe o analiză de cost a funcțiilor de atins, și nu pe o analiză a rezultatelor care pot fi atinse prin realizarea acestor funcții, deci nu se poate pune problema eficienței și a eficacității. Anume în încercarea de a aplana această deficienţă majoră, multe ţări au trecut la sisteme bugetare bazate pe performanţă sau program. Încă o latură critică a bugetului funcțional constă în orizontul de timp pe care acesta este orientat, acesta având o finalitate anuală și nu una strategică [107, p.99].

Bugetul de performanţă încearcă să depășească una dintre lacunele bugetului funcțional, și anume se concentrează pe eficiență. Aceasta stipulează ceea ce se încearcă să se realizeze, ce

se planifică să se facă şi cu ce resurse. Accentul se pune pe maximizarea producției de bunuri publice cu un anumit nivel al resurselor, adică pe obţinerea celor mai multe servicii pentru o unitate monetară. Critica de bază a bugetului de performanță este că la întocmirea bugetului se pune mai mult accentul pe eficienţa tehnică, care nu este un criteriu eficient de alocare a resurselor, și nu pe eficacitate [186, p. 12]. Astfel, anume eficacitatea, care înseamnă a face lucrurile corecte, și nu eficiența, care presupune a face corect lucrurile, este mai importantă. Mai mult ca atât, bugetele respective au în vedere numai costuri scăzute ale unei activităţi, nu şi necesitatea activităţii, ori „este mult mai important să realizezi bine ce ți-ai propus – eficacitatea – decât să realizezi bine altceva – eficiența" [41, p. 147].

Bugetul pe programe, la rândul său, include atât eficiența, cât și eficacitatea, totodată orizontul de timp, în care se planifică veniturile și cheltuielile, este extins prin luarea în considerare a unei perioade mai mari: cea a unui program pe termen mediu sau lung. Avantajele bugetului pe programe se referă la aprecierea rezultatelor și nu la cuantificarea cheltuielilor. Prin bugetul pe programe sunt evidenţiate rezultatele planificate ce ar trebuie atinse în urma activităţilor realizate de autorităţile şi instituţiile publice finanţate de la buget. Având o imagine clară asupra rezultatelor dorite ale activităţii acestora, pot fi identificate soluţii şi metode eficiente pentru realizarea lor. Astfel, se asigură o legătură directă a resurselor financiare şi cheltuielilor cu programele şi activităţile care pun în aplicare măsurile de politică. Accentul este pus pe rezultatele ce ar trebui obținute și pe munca depusă, mai degrabă decât pe unitățile organizaționale. Bugetul pe programe reprezintă un instrument eficient de management în stabilirea priorităţilor şi luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare în viitor, în funcţie de rezultatele obţinute. Aceste bugete sunt, în mod oficial, legate de un proces de planificare, unde obiectivele naţionale sunt stabilite şi cheltuielile publice sunt alocate în efortul de a realiza aceste obiective. Conform Normelor metodologice privind aplicarea Clasificației programelor, aprobate prin Ordinul Ministrului Finanţelor nr.208 din 24 decembrie 2015, „clasificaţia programelor este un sistem de codificare a direcţiilor de dezvoltare ale statului", iar potrivit Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015, programul reprezintă un ansamblu coerent şi agregat de activităţi implementate de către autorităţile publice pentru atingerea unui scop şi/sau realizarea anumitor obiective strategice pe termen mediu sau lung [85, 86]. Programul reflectă, de regulă, un domeniu public sau o funcţie a statului. Un buget pe programe este constituit din următoarele elemente: scop, obiective și indicatori de performanţă între care trebuie să existe o legătură logică (Figura 1.6) [107, p.99].

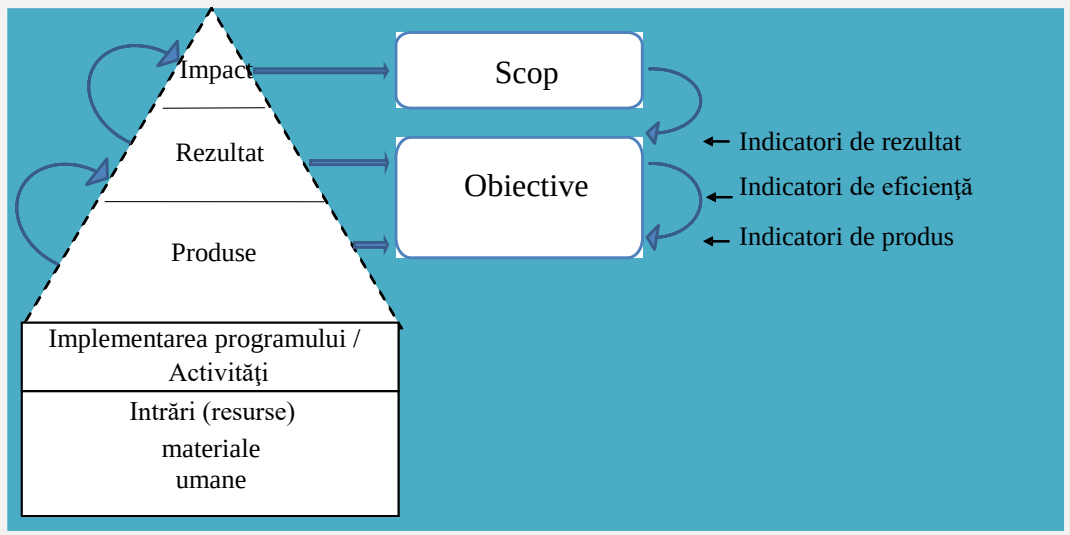


Fig. 1.6. Cadrul logic al programului
Sursa: [85, p.177].

Rezultatul şi performanţa programelor se exprimă prin indicatori de performanță. Trebuie mentionat faptul ca, în general, definirea indicatorilor, care caracterizeaza rezultatele care se pot obține pe baza diverselor programe, reprezintă o activitate cu un grad înalt de complexitate si care cere o atenție deosebită și alocarea celui mai mare volum de lucru în fundamentarea unui program de cheltuieli. La formularea programelor se utilizează trei categorii de indicatori [85, p.180]:

a) *indicatorii de produs* indică cantitatea sau volumul bunurilor publice produse sau a serviciilor prestate în cadrul programului pentru atingerea obiectivelor. Aceștia rezultă direct din activităţile instituţiei în procesul de realizare a programului. Indicatorii de produs sunt utilizaţi la evaluarea necesităţilor de finanţare şi pentru determinarea resurselor necesare.

b) *indicatorii de eficienţă* caracterizează eficienţa programului şi exprimă relaţia dintre bunurile produse, serviciile prestate şi resursele utilizate pentru producerea sau prestarea lor. De regulă, indicatorii de eficienţă exprimă cantitatea medie a resurselor consumate (timp, cost) pentru obţinerea unei unităţi de produs sau rezultat.

c) *indicatorii de rezultat* reflectă gradul de atingere a scopului şi obiectivelor programului şi caracterizează calitatea implementării acestuia. Indicatorii de rezultat prezintă o importanţă deosebită pentru analiza politicilor publice, deoarece evaluează impactul şi evidenţiază schimbările economice şi sociale realizate prin intermediul programului. Rezultatele, însă, uneori sunt greu de evaluat şi depind în mare parte de influenţa factorilor externi.

Finanţarea pe programe se diferenţiază de finanţarea tradiţională pe categorii de venituri şi cheltuieli în ceea ce priveşte pregătirea, analizarea şi prezentarea bugetului. În loc să se axeze pe ceea ce o instituţie publică achiziţionează, un buget pe programe alocă sume de bani

programelor mari, axându-se pe rezultatele aşteptate în urma desfăşurării activităţilor şi serviciilor. Într-un buget pe programe, veniturile şi cheltuielile se leagă de obiectivele stabilite pentru o perioadă de mai mulţi ani. Un buget pe programe identifică rezultatele anticipate ale acestor investiţii sau lucrări prevăzute pentru a se realiza.

La bugetul de mijloace, în faza de întocmire a proiectului, ordonatorii de credite îşi concentrează eforturile pentru a demonstra cât de mari şi de oportune sunt alocaţiile pe care le solicită, în timp ce, la bugetul pe programe, preocuparea lor vizează stabilirea unor raporturi cât mai judicioase între efortul financiar solicitat de la stat şi efectele scontate. În timpul executării unui buget de mijloace, ordonatorii de credite sunt preocupaţi să utilizeze, în totalitate, creditele ce le-au fost aprobate, deoarece sumele necheltuite până la finele exerciţiului financiar nu se reportează în exerciţiul următor, ci se anulează. În cazul unui buget pe programe, preocuparea ordonatorilor, participanţi la realizarea unui anumit program, urmează să se deplaseze de la cheltuirea cu orice preţ a banilor prevăzuţi în buget, la monitorizarea realizării programului, la încadrarea în termenele stabilite şi în indicatorii de eficienţă aprobaţi. În caz contrar, există riscul ca cei culpabili de eşecul programului sau de nerealizarea la termen a unor indicatori cantitativi sau calitativi să suporte rigorile legii [119, p. 25-26]. Beneficiile obţinute în urma folosirii unui buget pe programe ca un instrument primar de operare a bugetului sunt: datele financiare sunt prezentate într-un mod transparent; se încurajează o realizare a unei activităţi mai eficiente şi mai coordonate; contribuie la consolidarea deciziilor unitare, eliminând fragmentarea lor; axarea bugetului pe priorităţile ţării şi pe posibilităţile financiare ale acesteia.

Din punct de vedere teoretic, bugetarea pe programe presupune o serie de avantaje care fac bugetul pe programe să fie considerat o treaptă nouă în practica bugetară. Totuși, practica semnalează o serie de inconveniențe ale acestui tip de buget. Întocmirea bugetului pe programe este mai puțin eficientă în plan interministerial, deoarece nu reușește să conducă prin însumare la o viziune globală asupra bugetului public. O altă limită a acestui tip de buget constă în controlul financiar de conformitate mai slab, deoarece managerii, în mare parte, sunt discreți în efectuarea cheltuielilor în limita sectorului pe care îl administrează.

În concluzie, se poate constata că bugetul pe programe, din mai multe puncte de vedere, este o practică bugetară mult mai eficientă, în raport cu celelalte tipuri de bugete, și totuși de ce aplicarea acestuia nu s-a generalizat? Aceasta s-a dovedit a fi cea mai grea reformă bugetară, care continuă să fie promovată în majoritatea statelor, însă cu unele particularități de la țară la țară. Practica bugetară astfel, demonstrează că se utilizează combinarea celor două tipuri de bugete: funcțional și pe programe. Acest lucru se realizează prin introducerea în cadrul clasificației bugetare a unui nou criteriu de clasificare a cheltuielilor, și anume clasificația

programelor, care nu le exclude pe celelalte trei: funcțională, economică și organizațională. Acest lucru poate fi ușor observat în cadrul bugetului de stat al Republicii Moldova începând cu anul 2016. Din analiza datelor (Anexa 3), putem constata că Anexele 3 la Legile bugetului de stat pe anii 2016 și 2017, cuprind detalierea cheltuielilor tuturor autorităților publice centrale finanțate de la bugetul de stat conform celor 5 criterii ale clasificației bugetare: organizațională, funcțională, a programelor, economică și a surselor. Datorită acestui fapt, se poate beneficia de avantajele ambelor tipuri de bugete, dar și se pot ocoli dezavantajele lor. Conform profesorilor americani Kelly și Rivenbark, bugetul pe programe nu este o schimbare a celor două practici constante în planificarea bugetului, bugetarea în bază de performanță se potrivește de minune atât cu bugetul linear, cât și cu abordarea incrementală în planificarea bugetului [147].

Din analiza anterioară a conceptelor de buget, planificarea bugetului și planificarea strategică se poate conclude că ***planificarea strategică a bugetului*** ar putea fi definită ca*:*

- procesul de planificare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare pentru o perioadă viitoare prin care se estimează impactul financiar al programului curent de politici, dar şi a evoluţiilor economice posibile asupra economiei şi a societăţii;

-un nou mod de gestionare a bugetului public care combină două elemente de bază ale reformei în domeniul planificării bugetului: ***planificarea orientată spre rezultate*** *şi* ***planificarea pe termen mediu a bugetului****.*

Acest mod de planificare a bugetului este asociat cu ***sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice***. Conceptul de planificare strategică a bugetului reprezintă finalitatea unui îndelungat proces de reformă bugetară care depășește un secol de căutări a celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului.

1.3. Reforma în domeniul planificării strategice a bugetului public național în Republica Moldova și identificarea problematicii în domeniu

În Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (1944-1991) sistemul bugetar era centralizat. Toate bugetele republicilor de pe teritoriul fostei Uniuni Sovietice își găseau oglindire în bugetul de stat al Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste (URSS), care includea bugetul unional, bugetele de stat ale republicilor unionale și bugetul asigurărilor sociale de stat. Începând cu bugetele sătești și cele orășenești, toate se uneau consecutiv pe principiul vertical în bugetul de stat. Astfel, sistemul bugetar al URSS enumera peste 53 de mii de bugete. Unitatea acestor sisteme se asigura de planul unic de dezvoltare economică și socială a întregului sistem

economic al URSS [47, p.129]. Proclamarea independenței Republicii Moldova la 27 august 1991 a însemnat și instituirea unui sistem bugetar național, cel mai important pas în acest sens fiind adoptarea Legii nr.250-XIII din 2 noiembrie 1994 privind modul de examinare şi aprobare a bugetului de stat și a Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24 mai 1996.

În perioada care a început odată cu declararea independenței Republicii Moldova și până la începutul anilor 2000, reglementările financiare, instituțiile participante la procesul bugetar, mecanismele și tehnicile de lucru, utilizate în domeniul finanțelor publice au fost axate pe principiile bugetului pe mijloace. O asemenea orientare este explicabilă, fiind moștenire a acestei practici din perioada sovietică. În perioada 1991-1996, Republica Moldova a trecut printr-o recesiune economică acută, care s-a reflectat direct asupra echilibrului finanțelor publice (Anexa 4). Din 1992, Republica Moldova a contractat sume enorme de credite externe de la diverse organisme internaţionale pentru a acoperi deficitul bugetar, ceea ce a condus la creșterea alarmantă a nivelului datoriei de stat ca procent în PIB, cel mai înalt nivel al acestui indicator, de 159,4% fiind înregistrat în 1998. În contextul profundei crize economice din primii ani ai independenței Republicii Moldova principala sarcină a autorităților publice din țara noastră a constat în asigurarea resurselor financiare necesare funcționării instituțiilor de învățământ, sănătate, protecție socială, menținerea ordinii publice, apărarea națională și alte nevoi publice și nu neapărat avansarea spre bune practici internaționale în domeniul planificării bugetului. În prezent însă, autoritățile publice din Republica Moldova sunt implicate într-un proces complex de reforme în domeniul finanțelor publice, agenda acestor reforme fiind foarte ambițioasă și optimistă, vectorul de bază al acestor reforme constând în planificarea strategică a bugetului.

Acțiunile de reformă a managementului finanțelor publice au început în Republica Moldova după 2000, când țara noastră resimte o recuperare economică, dar și ca rezultat al angajamentelor de a atinge Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, asumate în cadrul Summit-ului Mileniului, care a avut loc în New York în septembrie 2000. Reieșind din aceasta, perioada de după anul 2003 a fost marcată în Republica Moldova de acţiuni continue de planificare strategică la nivel de țară, prin elaborarea strategiilor naţionale: Strategia Națională de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011 și Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova, Moldova 2020. Pentru susținerea aplicării în practică a prevederilor acestor documente de politici era necesară revizuirea procedurii mioape de planificare a bugetului prin mărirea orizontului de timp pentru planificare, deplasarea accentului pus pe resurse spre atingerea rezultatelor, dar și realizarea unei legături mai strânse dintre promovarea politicilor publice și elaborarea bugetului. Acest lucru a fost realizat

prin introducerea unui instrument nou în planificarea Bugetului Public Național (BPN), și anume CCTM (începând cu anul 2011 acesta purtând denumirea de Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM)). Deci putem spune că autoritățile din Republica Moldova se bucură de o experiență bogată în aplicarea CCTM, până în prezent fiind elaborate deja 14 documente (Tabelul 1.2). Primul CCTM a fost elaborat prima dată în Moldova pentru perioada 2003-2005, iar în 2004 a fost introdus ca o cerinţă, printr-un amendament introdus la Legea privind sistemul bugetar şi procesul bugetar (nr. 847-XIII, adoptată iniţial la 24 mai 1996). Reforma planificării pe termen mediu a fost inițiată cu ajutorul suportului financiar și a consultanței oferite Republicii Moldova de Banca Mondială [190, p.615].

Tabelul 1.2. Documente CCTM (CBTM) elaborate[2]

Nr. d/o	Denumirea documentului	Actul normativ prin care e aprobat
1	Direcţiile principale ale politicii bugetar-fiscale şi cadrul cheltuielilor pe termen mediu (2003-2005)	Hotărârea Guvernului nr.693 din 3 iunie 2002
2	Cadrul de cheltuieli pe termen mediu pe anii 2004-2006	Decizia protocolară nr.8 a şedinţei Guvernului din 9 iulie 2003
3	Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2005-2007)	Hotărârea Guvernului nr.639 din 8 iulie 2004
4	Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2006-2008)	Hotărârea Guvernului nr.1079 din 19 octombrie 2005
5	Cadrul de cheltuieli pe termen mediu pe anii 2007-2009	Hotărârea Guvernului nr.813 din 11 iulie 2006
6	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (2008-2010)	Hotărârea Guvernului nr.756 din 2 iulie 2007;
7	Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (2009-2011)	Dispoziţia Guvernului nr.98-d din 20 octombrie 2008
8	Cadrul bugetar pe termen mediu (2012-2014)	Dispoziţia Guvernului nr.129-d din 29 decembrie 2011
9	Cadrul bugetar pe termen mediu (2014-2016)	Publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor
10	Cadrul bugetar pe termen mediu (2015-2017)	Decizia Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică nr.2505-06 din 15 iulie 2014
11	Cadrul bugetar pe termen mediu (2016-2018)	Publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor
12	Cadrul bugetar pe termen mediu (2017-2019)	Hotărârea Guvernului nr.1011 din 26 august 2016
13	Cadrul bugetar pe termen mediu (2018-2020)	Hotărârea Guvernului nr.609 din 28 iulie 2017

Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [122, p.66-67].

În Republica Moldova CBTM este un cadru pe termen mediu flexibil și glisant. Aceasta înseamnă că la documentul din anul precedent este adăugat un an nou, în același timp țintele

[2] Reieşind din circumstanţele politice create, procesul CCTM pentru anii 2010-2012 a fost ratat, iar pentru anii 2011-2013 nu a fost finalizat.

Cadrul bugetar pe termen mediu (2013-2015) (având in vedere impactul încetinirii creşterii economice în ţările europene şi a secetei din anul 2012, rezultatele evoluţiei economiei naţionale în perioada ianuarie –

pentru anii intermediari sunt revizuite. Deși aceast lucru asigură actualizarea permanentă a prognozelor pentru indicatorii bugetari, nu asigură totuși acea disciplină ca în cazul, în care obiectivele pe termen mediu ar rămâne fixate. Astfel, practica arată că documentul CBTM existent este independent de documentul precedent, fără referinţă la prognozele anterioare.

Procesul de elaborate a CBTM în Republica Moldova în mare parte coincide cu practica internațională în domeniul formulării CCTM. Acesta este un proces complex și constă din câteva etape importante: *elaborarea cadrului macrobugetar, determinarea limitelor de cheltuieli pe sectoare, elaborarea Strategiilor sectoriale de cheltuieli şi aprobarea CBTM de Guvern şi Parlament* (Figura 1.7).

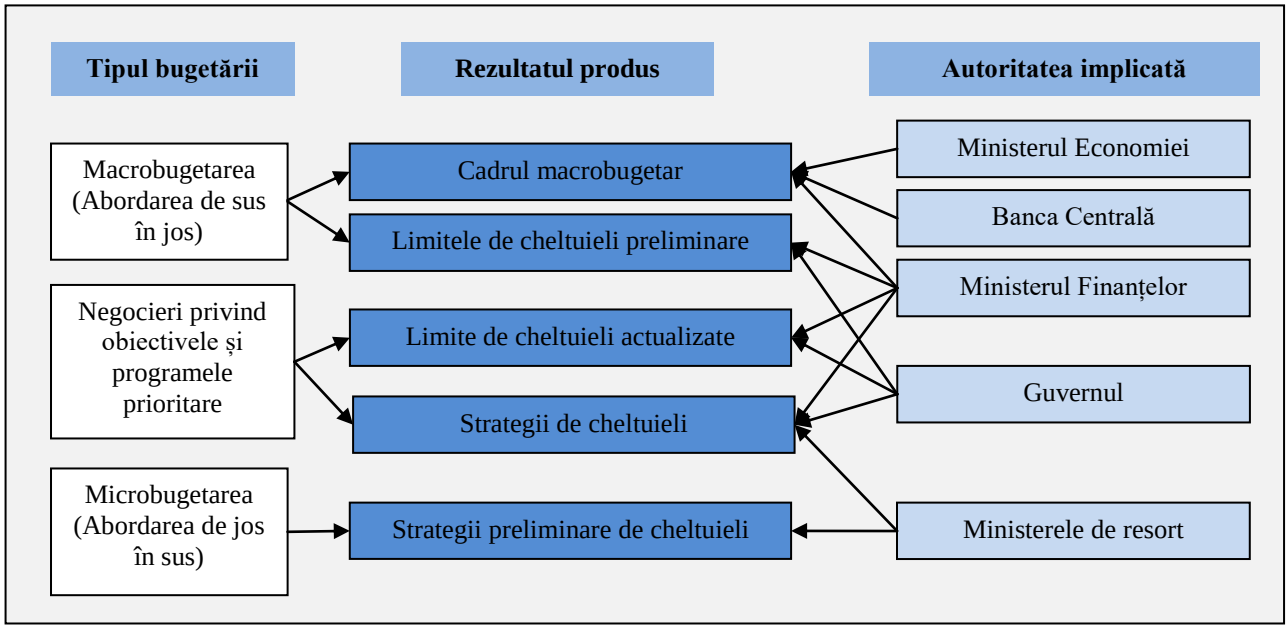


Fig. 1.7. Sinteza procesului CBTM.
Sursa: [116, p.82].

Analiza experienței țărilor deja membre ale UE demonstrează că integrarea europeană a coincis cu aplicarea celor mai bune practici în domeniul gestiunii finanțelor publice pentru a asigura sustenabilitate, performanță, transparență și responsabilitate în gestionarea finanțelor publice. Aceste măsuri de reformă sunt necesare pentru a crea relații de încredere cu instituțiile europene la etapa de pre-aderare, dar și pentru a integra finanțele publice naționale în cele europene la o eventuală etapă de integrare. Principalele direcții de consolidare a managementului finanțelor publice, promovate în Republica Moldova în ultima perioadă, în mare parte coincid cu aceste obiective, fiind realizate în cadrul proiectului Managementul Finanțelor Publice,

septembrie curent denotă, că indicatorii macroeconomici, prevăzuţi în acest proiect, urmau a fi revizuiţi, din care cauză actualizarea şi aprobarea acestui proiect nu a avut loc).

desfășurat în perioada 2006-2013, cu suportul financiar acordat de Banca Mondială pe componenta de planificare și executare a bugetului și de Comisia Europeană pe componenta de Control și audit intern (Figura 1.8) [190, p.615].

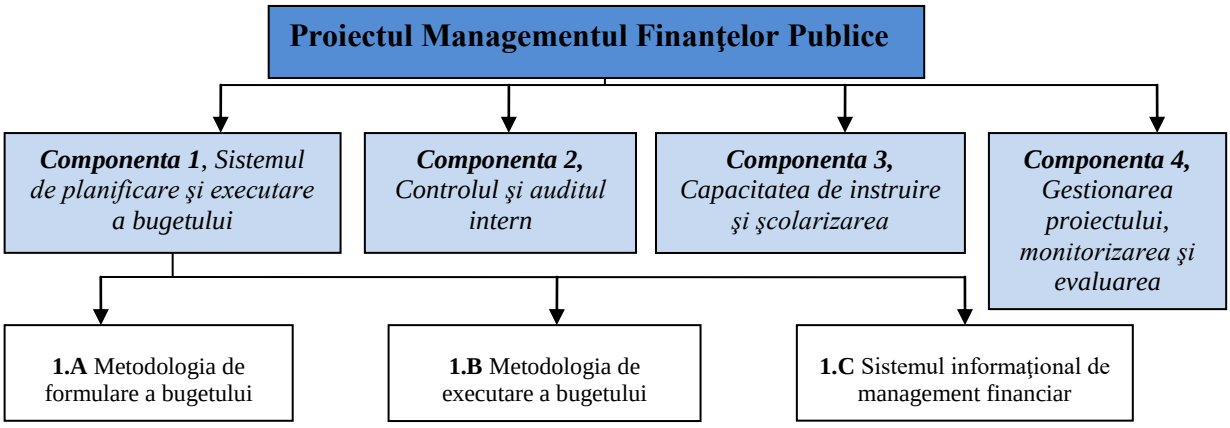


Fig. 1.8. Activităţi în cadrul Proiectului Managementul Finanţelor Publice
Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/about/delur/management (vizitat 02.04.18).

Proiectul Managementul Finanțelor Publice reprezintă cel mai complex program de reforme în domeniul gestiunii finanțelor publice și include mai multe activități. Potrivit raportului Băncii Mondiale, proiectul a realizat multe dintre rezultatele scontate. Cea mai importantă parte a activităților proiectului au constat în consolidarea metodologiei de formulare și executare a bugetului. În primul rând, proiectul a fost concentrat pe continuarea și consolidarea practicii CCTM. Astfel, a fost formulat Setul metodologic privind elaborarea, executarea și modificarea bugetului pentru a integra planificarea bugetară pe termen mediu în ciclul bugetar anual. Cea mai importantă inovație a acestei reforme a constat însă în formularea metodologiei de planificare și executare a bugetului pe bază de program, care ulterior a început să fie aplicată în practică, fiind implementată pentru început la nivelul guvernului central.

Un pas ferm în implementarea bugetării pe programe constă în aplicarea în practica planificării bugetului a noii clasificații bugetare, care include și clasificația programelor, elaborată în conformitate cu cerințele standardelor FMI, Statisticile Financiare ale Guvernului (GFS) 2001. Noua clasificație bugetară este reglementată de Ordinul nr.208 din 24 decembrie 2015 cu privire la Clasificația bugetară.

Conform clasificației bugetare, cheltuielile sunt grupate după criteriul economic, funcțional, de program și administrativ. Clasificația bugetului național conține două niveluri ale clasificării economice (articole și elemente), două niveluri ale clasificării funcționale (grupuri principale și grupuri) și două niveluri ale clasificării de program (programe și sub-programe).

Sub aspect administrativ, unitățile de cheltuieli ale guvernului central sunt clasificate în autorități publice de cel mai înalt nivel (precum ministerele) și instituții subordonate; între timp, la nivel de guvern local, raioanele fiind autoritățile publice de cel mai înalt nivel, care sunt în continuare sub-divizate în primării și instituții ale autorităților publice locale.

Cu toate că noua clasificație bugetară, care include și criteriul programelor, a devenit obligatorie începând cu 01 ianuarie 2016, totuși, planificarea cheltuielilor bugetare în baza programelor a început încă în anul 2003. Astfel Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS), aprobat pentru anul 2003, a fost planificat pe programe în proporție de 100%, în comparație cu bugetul de stat aprobat pentru același an, care a fost planificat pe programe în proporție de 20,3%. În cazul Fondurilor Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM), acesta a început a fi planificat pe programe începând cu anul 2007 și în proporție de 100%. Cheltuielile bugetului de stat au fost planificate în baza programelor de cheltuieli în proporție de 100% doar începând cu bugetul pe anul 2014. Cheltuielile bugetare executate ale autorităților publice, fundamentate în baza programelor de cheltuieli s-au aflat mereu în creștere (Figura 1.9). Datele arată că implementarea bugetului pe programe și performanță s-a produs destul de lent în perioada 2004-2013, mărimea cheltuielilor incluse în programe de cheltuieli crescând în special în anul 2014 (Anexa 1, Tabelul A.1.6) [122, p.67-68]. În ceea ce privește bugetele locale începând cu anul 2015 are loc punerea în practică a bugetării în bază de program la UAT de nivelul doi, iar începând cu 2016 – implementarea acestui mod de bugetare la UAT de nivelul întâi [68, p.115; 66, p.347].

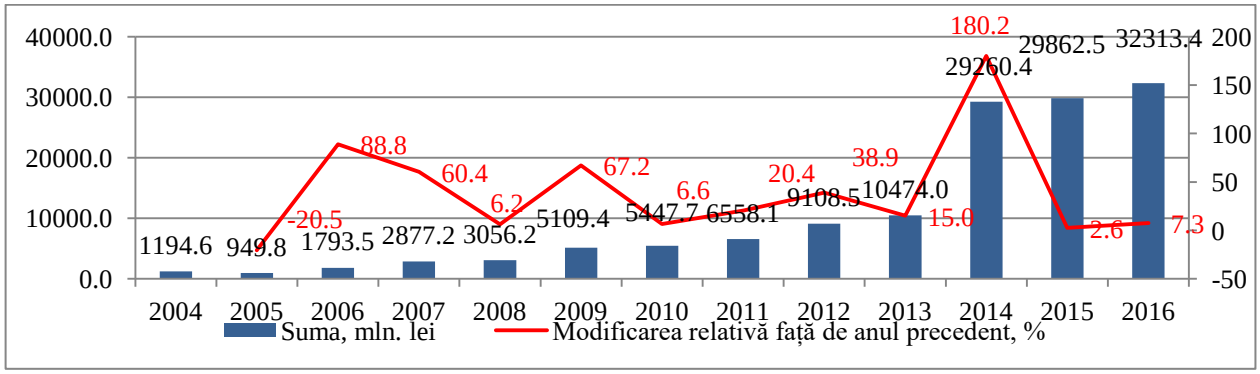


Fig. 1.9. Evoluția cheltuielilor autorităților publice centrale fundamentate pe programe, mil. lei
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Rapoartele privind executarea bugetului de stat pe anii 2004-2014, Formularul 4 pentru anii 2004-2011, Formularul 2 pentru anii 2015 și 2014, Formularul 3 pentru anul 2016[3].

Și în cadrul CCTM cheltuielile publice au fost incluse treptat în cadrul strategiilor de cheltuieli. Conform datelor din evaluările PEFA (Public Expenditure and Financial

Accountability - Evaluarea Cheltuielilor Publice şi a Responsabilităţii Financiare, PEFA), prognozele pentru 2003-2005 au acoperit educaţia şi ocrotirea sănătăţii, reprezentând 40% din volumul total al cheltuielilor publice; prognozele pentru 2004-2006 şi 2005-2007 au fost extinse pentru a include asistenţa socială şi au acoperit circa 60% din volumul total al cheltuielilor publice.

În anul 2014, bugetarea pe bază de programe este implementată integral la nivelul administrației publice centrale. Astfel, cheltuielile bugetului de stat, ale BASS și FAOAM au fost fundamentate în totalitate pe programe. Mai mult ca atât, dacă până în anul 2014 informația privind executarea programelor de cheltuieli se limita doar la cifrele din Raportul privind executarea bugetelor autorităților publice fundamentate pe programe pe toate componentele, fiind una generală și superficială, atunci cea mai mare parte a Rapoartelor privind executarea bugetului de stat pe anul 2014 și anul 2015 o constituie informația despre executarea programelor și subprogramelor de cheltuieli, prezentându-se atât informația financiară, dar și cea non-financiară, și anume indicatorii de performanță [82, 83]. Cu regret, această structură a raportului, în ceea ce privește executarea indicatorilor de performanță, nu mai este respectată în cazul Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2016, raportul fiind considerabil mai mic și ca volum comparativ cu cei doi ani precedenți [81].

Considerăm că alinierea clasificării bugetare recente și planul de conturi la standardele internaționale va pune în viitor o bază solidă pentru îmbunătățirea transparenței bugetului și raportării financiare. Totuși, cercetările efectuate în domeniu arată că încă mai există probleme în acest sens, astfel „deși în procesul bugetar se folosesc indicatorii financiari și informația non-financiară, majoritatea indicatorilor de eficiență nu caracterizează eficiența subprogramelor, nu se referă la costul serviciilor și/sau a rezultatelor, iar indicatorii de rezultat, în practică, nu indică performanța globală a programului/ subprogramului bugetar” [51, p.141]. Acest lucru poate fi afirmat, spre exemplu, despre așa categorii importante de cheltuieli ca cheltuielile pentru învățământ sau cele pentru ocrotirea sănătății.

În ceea ce privește execuția bugetară, dezvoltarea sistemului contului unic trezorerial (CUT) a fost finalizată în martie 2007, când toate bugetele, inclusiv întregul sistem de bugete la nivel local, precum și BASS și FAOAM, au fost executate prin intermediul CUT, deschis în cadrul Băncii Naționale a Moldovei. Toate veniturile sunt colectate astfel pe CUT, iar toate plățile sunt efectuate în acest cont. Controlul operativ asupra execuției cheltuielilor este realizat în Trezoreria de Stat din cadrul Ministerului Finanțelor și în Trezoreriile Teritoriale. Acest lucru

[3] Datele pentru anii 2014-2016 sunt calculate de autor.

a contribuit la creșterea transparenței și eficienței managementului bugetar prin consolidarea tuturor soldurilor BPN [190, p.616].

O altă acțiune a acestui proiect, care reprezintă și cea mai importantă activitate din proiect, este înlocuirea sistemului informațional pentru planificarea și executarea bugetului de către Ministerul de Finanțe, care actualmente este incomplet și neintegrat cu Sistemul Informațional de Management Financiar (SIMF). Această măsură nu este pur și simplu o sarcină tehnică, dar are ca obiectiv principal să devină un real sprijin pentru punerea în practică a noii metodologii de pregătire a bugetului și executarea acesteia. Automatizarea operațiunilor bugetare și controalele financiare vor reduce astfel timpul necesar pentru efectuarea tranzacțiilor și erorile de procesare, vor oferi informații corecte în timp util pentru gestionarea eficientă a cheltuielilor publice și vor permite efectuarea unui audit de încredere. Sistemul Trezoreriei, implementat prin intermediul SIMF, este principalul factor în asigurarea proceselor de autorizare corespunzătoare și controlul cheltuielilor, asigurând faptul că instituțiile bugetare nu depășesc creditele disponibile și alocarea lunară. Deci SIMF va asigura Guvernul cu instrumentele necesare pentru o planificare și gestionare eficientă a bugetelor publice locale și centrale. Din păcate, această măsură de reformă este încă în curs de implementare [190, p.616-617].

În ceea ce privește cea de a doua componentă a proiectului, aceasta constă în aplicarea în practică a unui sistem de control și audit intern în organele guvernului central, în conformitate cu cele mai bune practici si standarde internationale. Conform Planului de Acțiuni RM - UE, Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare sistemul de control financiar public intern (CFPI), la nivel național, în conformitate cu metodologiile și standardele recunoscute la nivel internațional și cele mai bune practici ale UE. Ulterior aceasta și-a asumat o reformă cuprinzătoare a controlului intern și auditului în sectorul public. Prin urmare, consolidarea controlului financiar public a fost realizat prin dezvoltarea și actualizarea cadrului juridic, înființarea Unității Centrale de Armonizare (Direcția pentru armonizare a controlului financiar public intern din cadrul Ministerului Finanțelor) și a subdiviziunilor de audit intern (SAI), precum și instruirea personalului din cadrul acestora. Conform Raportului anual consolidat privind controlul financiar public intern, elaborat de Ministerul Finanțelor pentru exercițiul financiar 2016, actualmente în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice sunt create SAI, iar în cadrul APL de nivelul II, din 35 de Consilii Raionale în 25 de autorități sunt create SAI, astfel 71,4% fiind acoperite cu funcția de audit intern [104, p.8]. Se consideră că întărirea controlului financiar public extern efectuat de Curtea de Conturi, Inspecția Financiară și Centrul Național Anticorupție este un pas firesc care ar trebui să urmeze această măsură de reformă [190, p.617].

Una dintre cele mai importante evoluţii recente în reforma managementului finanţelor publice o constituie adoptarea *Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014,* proiectul căreia a fost prezentat Parlamentului pe data de 17 octombrie 2011. Adoptarea acestei legi constituie punctul culminant al Proiectului menționat anterior, deoarece prin intermediul ei au fost efectuate modificări esențiale în procesul bugetar cum ar fi instituirea principiilor și regulilor bugetare, fundamentarea și raportarea bugetelor pe programe, delimitarea competenţelor şi lărgirea împuternicirilor participanţilor în procesul bugetar, concomitent cu ridicarea nivelului de responsabilitate a acestora etc. Pentru asigurarea aplicării în practică a prevederilor legii menționate, dar și pentru îmbunătățirea în continuare a gestiunii finanțelor publice a fost aprobată *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020*. În acest document de politică sunt identificate o serie de probleme legate de managementul finanțelor publice în Republica Moldova la etapa actuală și sunt trasate șapte obiective specifice fiecărui domeniu al managementului financiar public. Obiectivul specific componentei „Elaborarea și planificarea bugetului" este de a asigura alocarea resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici în perspectiva pe termen mediu, precum şi de a spori eficacitatea şi transparenţa procesului de pregătire a bugetului prin implementarea bugetării bazate pe performanţă. Deci, se poate trage concluzia că în pofida faptului că pe parcursul ultimilor 15 ani au fost efectuate schimbări importante în domeniul gestiunii finanțelor publice, inclusiv în domeniul planificării bugetului public, totuși armonizarea procesului de planificare a bugetului la bunele practici ale statelor dezvoltate nu este finalizat, fiind încă unul în curs. Despre aceasta vorbesc o serie de studii realizate asupra performanței managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Impactul reformelor promovate asupra performanței în domeniul managementului finanțelor publice poate fi analizat din rapoartele PEFA, care au fost realizate în Republica Moldova în anii 2006, 2008, 2011 și 2015 și cuprind o evaluare pentru o perioadă a câte 3 ani fiscali, și anume 2002-2004, 2005-2007, 2008-2010 și, respectiv, 2012-2014. Obiectul acestor evaluări îl constituie bugetul consolidat al Guvernului Central, care include bugetul de stat, BASS și FAOAM.

Aceste rapoarte constituie o importantă sursă de informație întrucât cuprind perioada de după lansarea reformei CCTM, fiind totodată și un studiu complex, deoarece rapoartele includ evaluarea a 31 de indicatori de performanță (sinteza acestor indicatori este prezentată în Anexa 5). Totodată rapoartele respective constituie cea mai importantă sursă de informație pentru diagnosticarea problemelor în domeniu utilizată de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Din toți cei 31 de indicatori analizați în evaluările PEFA în contextul cercetării realizate, în

prezenta lucrare un interes aparte îl prezintă indicatorii bugetării în baza politicilor, care presupune aprecierea ordinii și participării în procesul bugetar anual și a perspectivei multianuale în planificarea bugetar-fiscală. Astfel, pentru a putea emite niște concluzii bine fundamentate privind existența unor probleme în domeniul planificării bugetului public în Republica Moldova se propune examinarea în continuare a indicatorilor respectivi pentru întreaga perioadă evaluată, adică anii 2002-2014.

Elaborarea bugetelor Guvernului Central este reglementată de o serie de acte legislative și normative. Cel mai important act legislativ îl constituie Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, care a stabilit un nou calendar bugetar. Acesta prevede prelungirea termenului de depunere a proiectului de lege a bugetului anual până la 15 octombrie a fiecărui an. Legea descrie modul de elaborare și aprobare a bugetului (articolele 48-61), precum și competențele și responsabilitățile tuturor actorilor implicați în proces (articolele 18-25). De asemenea, Hotărârea Guvernului nr.82 din 24 ianuarie 2006, dar și Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor.nr.191 din 31 decembrie 2014, stabilesc calendarul detaliat de elaborare a bugetului anual pentru entitățile administrației publice centrale și locale. Procesul planificării BPN în Republica Moldova este reprezentată în Figura 1.10.

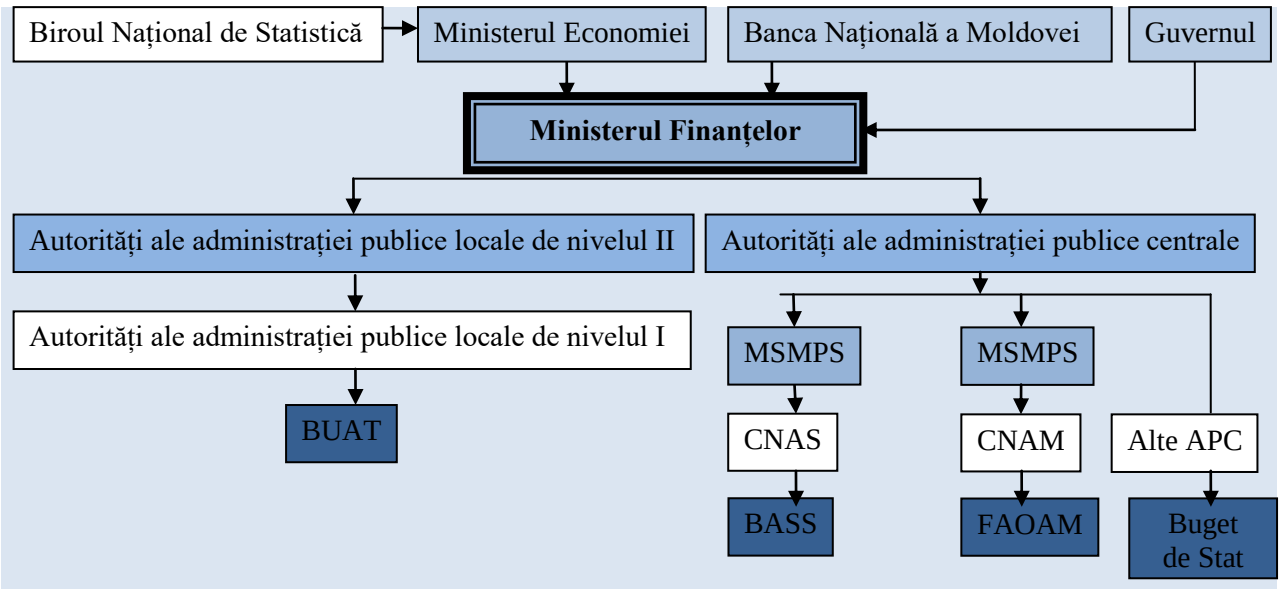


Fig.1.10. Procesul de elaborare a Bugetului Public Național
Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [63] și [86].

Din analiza schemei se poate constata că planificarea BPN începe odată cu colectarea datelor macroeconomice de către BNS, transmiterea acestor date MEC, pentru efectuarea unor prognoze privind evoluția principalilor indicatori. Aceste prognoze, împreună cu prognozele

Băncii Naționale privind evoluția cursului valutar, sunt transmise Ministerului Finanțelor pentru efectuarea unor estimări ale cadrului general de resurse. Concomitent, Cancelaria de Stat comunică Ministerului Finanțelor prioritățile de politici pentru anul viitor, în baza cărora se va efectua repartizarea resurselor planificate. Procedura de elaborare a proiectului bugetului de stat revine puterii executive a statului, reprezentată de Guvern. În cadrul Guvernului, responsabilitatea nemijlocită privind elaborarea proiectului bugetului de stat revine Ministerului Finanţelor. În baza datelor colectate, Ministerul elaborează prognoza cadrului general de resurse și comunică prin circulare Notele metodologice privind elaborarea bugetului autorităților administrației publice centrale (APC) pentru a elabora bugetul de stat, BASS și FAOAM, și respectiv, Norme metodologice autorităților publice locale (APL) pentru elaborarea BUAT. Astfel este inițiat procesul de elaborare a bugetului [124, p.286].

La elaborarea proiectului de buget, Ministerul Finanţelor reiese din: obiectivele de politici publice; sursele de venituri şi destinaţia cheltuielilor; propunerile de cheltuieli detaliate ale autorităţilor publice; propunerile de venituri ale autorităţilor administraţiei publice locale; propunerile privind finanţarea deficitului bugetar, dacă cheltuielile depăşesc veniturile; propunerile privind utilizarea excedentului bugetar, dacă veniturile depăşesc cheltuielile.

În baza normelor metodologice referitoare la elaborarea proiectului bugetului de stat, emise de Ministerul Finanţelor, autorităţile publice prezintă Ministerului Finanțelor propuneri de buget. Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităţilor publice şi decide asupra părţii de venituri şi părţii de cheltuieli a bugetului pentru anul viitor. Deciziile Ministerului Finanţelor referitoare la veniturile şi cheltuielile bugetului pentru anul viitor se examinează împreună cu autorităţile publice. Dezacordurile dintre autorităţile publice şi Ministerul Finanţelor sunt soluţionate în ultimă instanţă de Guvern. După depăşirea procedurilor anterioare, Ministerul Finanţelor elaborează proiectul Legii bugetare anuale care cuprinde anexele şi îl prezintă Guvernului împreună cu nota explicativă. Guvernul examinează proiectul Legii bugetare anuale şi nota explicativă, includerea amendamentelor, dacă acestea există.

Guvernul examinează proiectul legii bugetare anuale şi nota explicativă. La solicitarea Guvernului, Ministerul Finanţelor prezintă informaţii sau explicaţii adiţionale referitoare la proiectul legii bugetare anuale şi la nota explicativă. După aceasta, Guvernul aprobă proiectul legii bugetare anuale. Guvernul prezintă Parlamentului până la 15 octombrie a fiecărui an proiectul legii bugetare anuale. Acest proiect este examinat de Curtea de Conturi, care prezintă Parlamentului un aviz. Comisiile permanente ale Parlamentului examinează proiectul legii bugetare anuale în condiţiile stabilite de Parlament. La data stabilită de Parlament, comisiile permanente prezintă avizele la proiectul legii bugetare anuale comisiei pentru buget şi finanţe. În

baza avizelor comisiilor permanente şi a propriei sale examinări, Comisia pentru buget şi finanţe întocmește raportul şi lista recomandărilor asupra proiectului legii bugetare anuale şi le prezintă Parlamentului la data stabilită de acesta.

Dacă anterior Parlamentul examina proiectul legii bugetare anuale în trei lecturi, actualmente acesta este examinat în două lecturi, deoarece conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, procesul de planificare pe termen mediu a bugetului a fost integrat în cadrul elaborării bugetului anual. Astfel, articolul 47 prevede că Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu şi prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu şi, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – până la 1 iunie a fiecărui an, iar Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu şi, după caz, modificări şi completări la legislaţie, care rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie[4] a fiecărui an. De aici necesitatea primei lecturi în aprobarea legilor anuale a bugetului a decăzut. Până la 1 decembrie a fiecărui an, Parlamentul adoptă legile bugetare anuale.

Elaborarea fiecărui buget component al BPN este realizat de diferite instituții. Astfel bugetul de stat este elaborat de către Ministerul Finanțelor în conlucrare cu autoritățile administrației publice centrale, fiind ulterior supus dezbaterilor publice, aprobat în ședință de Guvern și adoptat în final de Parlament. În ceea ce privește BASS, procesul este diferit, autoritatea responsabilă de elaborarea bugetului fiind Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS), baza proiectului de buget fiind pusă în cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS). Ulterior, proiectul BASS este coordonat cu Ministerul Finanțelor, supus dezbaterilor publice, aprobat de Guvern și adoptat de Parlament. În cazul elaborării FAOAM, procesul este similar, singura difirență fiind în faptul că proiectul este elaborat MSMPS, în comun cu Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM). Bugetele locale, la rândul lor, sunt elaborate de autoritățile executive locale fiind ulterior coordonate cu Ministerul Finanțelor și aprobate de autoritățile reprezentative și deliberative locale. Astfel se constată că Ministerul Finanțelor este autoritatea implicată direct sau indirect în elaborarea fiecărui buget component al BPN, acest lucru fiind datorat atât necesității de coordonare tehnică a planificării componentelor BPN, dar și de necesitatea legată de stabilirea relațiilor interbugetare [124, p.286-287].

Conform evaluărilor PEFA, procesul de elaborare a CBTM și a proiectelor bugetelor componente ale BPN este definit de un calendar logic formulat. Totuși, după cum se constată din tabelele prezentate în Anexa 6, dar și din Tabelul 1.2, calendarul bugetar este deseori încălcat.

[4] Aceste prevederi au intrat în vigoare începând cu anul 2016 pentru ciclul bugetar pentru anii 2017-2019.

Astfel, reieşind din circumstanţele politice create, procesul CCTM pentru anii 2010-2012 a fost ratat, pentru anii 2011-2013 nu a fost finalizat, iar documentele CBTM pentru perioadele 2013-2015, 2014-2016 și 2016-2018 nu au fost formal adoptate.

Deși unele depășiri sunt admise și în cadrul executivului, totuși acestea nu sunt semnificative, cauzele derapajelor fiind atribuite în principal unor factori externi sistemului (aspectelor politice legate de alegeri, precum şi impactului crizei economice). Principala problemă în respectarea calendarului bugetar este întârzierea Parlamentului în aprobarea legilor bugetare anuale. Astfel, din datele prezentate în tabelele din Anexa 6, se constată că situația se înrăutățește de la an la an. Pe parcursul lunilor ianuarie-aprilie 2011, ianuarie-aprilie 2015 și ianuarie-iunie 2016, bugetul de stat, BASS şi FAOAM au funcţionat în conformitate cu procedurile provizorii.

Legea cu privire la finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală nr.181 din 25 iulie 2014 stipulează că dacă legea bugetară anuală nu este adoptată cu cel puţin trei zile înainte de expirarea anului bugetar, administratorul de buget emite dispoziţia privind aplicarea bugetului provizoriu, care se formează şi se execută în corespundere cu prevederile legii bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului şi ţinând cont de excluderea sau reducerea volumului programelor de cheltuieli finalizate sau care urmează a fi finalizate în anul bugetar curent și stabilirea soldului bugetului la un nivel care nu va depăşi valoarea acestuia aprobată în buget pe anul precedent.

Dezavantajul unui buget provizoriu constă în faptul că cheltuielile nu sunt ajustate la nivelul inflației anului precedent. Adică, chiar dacă executorii primesc aceeași finanțare ca și în anul precedent, exprimată în unități monetare, totuși, asigurarea cu resurse este mult mai modestă, deoarece este erodată de creșterea prețurilor. De asemenea, în perioada aplicării bugetului provizoriu, nu se permite efectuarea cheltuielilor pentru acţiuni sau măsuri noi, comparativ cu anul precedent, deci nu pot fi inițiate noi măsuri de politică, totul funcționând din inerție. Un alt dezavantaj îl constituie lipsa transparenței unui astfel de buget, care spre deosebire de un buget aprobat de Parlament nu este mediatizat în aceeași măsură și supus dezbaterilor publice.

Încălcarea sistematică a calendarului bugetar se răsfrânge negativ asupra planificării strategice a bugetului. Astfel, urmărind datele (Anexa 7), se constată că în ultimii 8 ani fiscali, legătura dintre prognozele multianuale din cadrul CBTM şi stabilirea ulterioară a plafoanelor bugetului anual au fost asigurate în proporție de 100% doar în anii 2013 și 2014. Se menționează că în 2013 bugetul de stat a fost adoptat în termen, iar în 2014 cu o întârziere de 18 zile. Cea mai

slabă legătură dintre prognozele bugetului de stat și CBTM se atestă în anii 2015 și 2016, atunci când adoptarea bugetului de stat a întîrziat cu 128 și, respectiv, 208 zile.

Din punct de vedere teoretic planificarea strategică a bugetului presupune o consolidare a disciplinei fiscale agregate, sporirea eficienței alocative și a eficienței tehnice. Totodată studiile empirice realizate în diferite state ale lumii demonstrează că implementarea cu succes a CCTM și impactul acestora asupra gestionării bugetului și a performanței fiscale variază foarte mult de la o țară la alta. Astfel studiile realizate de OCDE [180] și de Boex, Martinez-Vasquez și McNab [138] asupra experienței unor state dezvoltate constată că CCTM a îmbunătățit disciplina fiscală și eficiența cheltuielilor publice. Alta este situația țărilor în curs de dezvoltare. Conform constatărilor efectuate în studiile realizate de Schick [194] și Oxford Policy Management [179], reforma bugetară nu este o soluție unică pentru toate problemele legate de finanțele publice și este însoțită de o serie de riscuri în țările în curs de dezvoltare. În ceea ce privește statele Africane, care printre primele au „importat" reforma CCTM din țările dezvoltate, în studiul realizat de La Houerou și Talierco [174], asupra reformei din 13 state de pe continentul African, autorii ajung la concluzia că procesul bugetar nu a suferit modificări calitative după adoptarea CCTM. În ceea ce privește țările Europei Centrale și de Est, Gleich [164] constată că punerea în practică a CCTM a contribuit la atenuarea deficitelor și datoriei publice care au apărut în a doua jumătate a anilor 1990. Studiile recente realizate la nivel internațional de Banca Mondială [136] și Grigoli ș.a. [167] demonstrează că implementarea CCTM înbunătățește performanța fiscală, doar că rezultatele reformei sunt într-o legătură directă cu gradul de avansare a practicii CCTM.

Deci, putem afirma că planificarea strategică a bugetului reprezintă vectorul principal al reformelor în domeniul finanțelor publice în majoritatea statelor lumii. Totuși, reușita acestei reforme depinde de existența unor anumite circumstanțe, care urmează a fi elucidate în cadrul acestei cercetări, pentru a putea fi formulate recomandări pentru practica națională.

Totodată, în practica cercetării economice din Republica Moldova, s-au realizat o serie de investigaţii în sfera finanţelor publice şi reformelor promovate în cadrul acestora. O contribuție mare la studierea problematicii enunțate a fost adusă de următorii savanți și practicieni autohtoni: Manole T., Hîncu V., Ulian G., Casian A., Cobzari L., Dragomir (Rotaru) L., Veveriţă P., Grincu O., Chițan V. Cercetări în domeniul respectiv au fost efectuate în cadrul Institutului Național de Cercetări Economice, Business Consulting Institute, Centrului Analitic Independent „Expert-Grup", care au contribuit la conceptualizarea noțiunilor și la evaluarea situației în domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv aplicarea bugetării bazate pe performanță, însă, concentrarea studiilor asupra problematicii planificării strategice a bugetului, pornind de la definirea conceptului şi până la relevarea problemelor legate de planificarea strategică a

bugetului, dar și evaluarea oportunității și perspectivelor acestei reforme în Republica Moldova, reprezintă o contribuţie originală în sfera ştiinţelor.

Studiile efectuate de autor și cercetătorii autohtoni în domeniu relevă faptul că, în Republica Moldova este necesară reconceptualizarea procesului de planificare pe termen mediu a bugetului. CBTM și legile anuale ale bugetului sunt încă două documente separate, procesul de planificare pe termen mediu a bugetului fiind tratat doar ca un exercițiu tehnic. Cu toate că pe parcursul ultimilor 15 ani au fost efectuate schimbări importante în domeniul planificării bugetului public în Republica Moldova, iar autoritățile din declară că CBTM reprezintă un instrument real de planificare a bugetului o analiză mai amplă a rezultatelor reformei în Republica Moldova nu a fost realizată până în prezent și necesită o cercetare mai aprofundată care se va efectua în cadrul acestei lucrări.

Reieșind din acestea, *problema ştiinţifică importantă identificată* constă în necesitatea fundamentării ştiinţifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova ce va conduce la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice pentru a apropia practica națională de bunele practici existente în domeniu.

Astfel, *scopul cercetării* constă în identificarea posibilităţilor de optimizare a planificării strategice a bugetului pentru consolidarea managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Pentru realizarea scopului lucrării au fost stabilite următoarele *obiective ale cercetării:*

1. investigarea fundamentelor teoretice și a genezei conceptului de planificare strategică a bugetului;
2. cercetarea impactului reformei planificării strategice a bugetului asupra performanței gestiunii sectorului public în plan național și internațional;
3. studierea și generalizarea experienței și practicii internaționale și europene în domeniul planificării strategice a bugetului pentru identificarea bunelor practici privind planificarea strategică a bugetului, care ar putea fi aplicate în Republica Moldova;
4. identificarea indicatorilor și analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza acestora, pentru estimarea caracterului discreționar al politicilor bugetar-fiscale curente;

5. identificarea, sistematizarea şi argumentarea factorilor de influență asupra sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în scopul elaborării unor recomandări ce pot contribui la diminuarea riscurilor identificate;
6. studiul oportunității continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Metodologia cercetării. În cadrul acestei cercetări vor fi utilizate metoda descriptivă, folosită la descrierea practicii internaționale și europene în domeniul planificării bugetului; metoda analizei comparative dintre practica europeană și cea națională în domeniul planificării bugetului, pentru a identifica bunele practici europene, care pot servi ca exemplu pentru Republica Moldova; metoda sintezei, aplicată pentru a stabili conexiunile dintre fenomenele cercetate; metoda analitică, aplicată la analiza și interpretarea indicatorilor performanței sectorului public și ai sustenabilității finanțelor publice; metode economico-matematice și statistice.

Obiectul de cercetare îl constituie reforma planificării strategice a bugetului.

Concluzii la capitolul 1

1. Planificarea strategică a bugetului ar putea fi definită ca:

- un proces de planificare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare pentru o perioadă viitoare prin care se estimează impactul financiar al programului curent de politici, dar şi a evoluţiilor economice posibile asupra economiei şi a societăţii;

- un nou mod de gestionare a bugetului public care combină două elemente de bază ale reformei în domeniul planificării bugetului: ***planificarea orientată spre rezultate*** *şi* ***planificarea pe termen mediu a bugetului***.

Acest mod de planificare a bugetului este asociat cu ***sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice***. Conceptul respectiv reprezintă finalitatea unui îndelungat proces de reformă bugetară, care depășește un secol de căutări a celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului.

2. Reforma planificării strategice își are originile în statele dezvoltate, în special statele vest-europene fiind promovată din necesitatea de a stopa creșterea dimensiunii sectorului public, a deficitului bugetar și a datoriei publice. Această reformă este asociată cu noul management public și accentul pus pe performanță în utilizarea resurselor financiare publice.

3. Planificarea strategică a bugetului reprezintă vectorul principal al reformelor în domeniul finanțelor publice promovate actualmente în majoritatea statelor lumii. Studiile

empirice realizate în domeniu denotă faptul că cu toate că, din punct de vedere teoretic, implementarea planificării strategice a bugetului aduce o serie de avantaje și produc un efect pozitiv asupra performanței gestiunii sectorului public, realitatea demonstrează că reușita acestei reforme depinde de anumite circumstanțe, care necesită a fi elucidate, pentru a putea fi formulate recomandări pentru practica națională.

4. În pofida faptului că pe parcursul ultimilor 15 ani, au fost efectuate schimbări importante în domeniul planificării bugetului public în Republica Moldova, totuși cercetările efectuate în domeniu demonstrează existența în continuare a unor probleme legate de planificarea strategică a bugetului, fiind necesară o cercetare mai profundă a practicii statelor, care au înregistrat succes în promovarea reformei, pentru a apropia practica națională de bunele practici existente în domeniu, în special a țărilor membre UE, care au o experiență îndelungată în acest sens.

2. COORDONATE ALE REFORMEI ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETULUI ÎN CADRUL ȚĂRILOR UNIUNII EUROPENE ȘI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. Metode și practici internaționale în domeniul planificării bugetului

În ceea ce privește planificarea bugetului practicile diferă de la o perioadă la alta. Dacă anterior „a face un buget" însemna „a enumera, a evalua şi a compara în mod periodic, dinainte şi pe o perioadă de timp în viitor, cheltuielile de făcut şi veniturile de perceput" [30, p.78], atunci actualmente planificarea bugetului este o noțiune mult mai complexă. Procesul bugetar este un proces în egală măsură politic, dar şi tehnic. În capitolul anterior, s-au adus argumente privind caracterul politic al procesului bugetar, și totuși, chiar dacă planificarea bugetului este un proces în mare parte politic, luarea unor decizii politice corecte de către factorii de decizie trebuie să fie însoțită de calitatea informației financiare, în baza căreia sunt fundamentate deciziile politice, informație care este pusă la dispoziție de specialiștii din sfera finanțelor publice. În acest subcapitol se va analiza aspectul tehnic al planificării bugetului [123, p.72].

Vorbind despre aspectul tehnic al planificării bugetului, metodele de planificare a veniturilor şi cheltuielilor bugetului prezintă o importanţă deosebită pentru gestiunea finanţelor publice, deoarece doar un buget realist asigură o alocare optimă a resurselor statului, realizarea priorităţilor de politică şi a funcţiilor statului. Sistemele de planificare în dezvoltarea lor au cunoscut mereu modificări şi adaptări continue, generate atât de modificarea paradigmei economice, de împrumutarea unor tehnici de management strategic, bazat pe performanță din sectorul privat, de progresul tehnic înregistrat în capacitatea de prelucrare a datelor ca urmare a progresului tehnico-științific, dar și de necesitea de a raționaliza cheltuielile publice datorită creșterii transparenței în domeniul finanțelor publice și, respectiv, a intensificării controlului financiar din partea societății civile.

În conformitate cu cele două formate de buget, tradițional și pe programe, în teoria, dar şi practica financiară sunt cunoscute atât metode clasice, cât şi metode moderne de dimensionare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare, care pot fi divizate în două grupuri de teorii ale bugetării: 1- grupul bugetului incremental și 2 - grupul bugetului decremental (Figurile 2.1 și 2.2).

Incrementalismul reprezintă un termen preluat din teoria deciziilor publice şi un model conform căruia decidenţii aflaţi la conducere evită să ia nişte decizii radicale deoarece aceştia nu doresc pierderea suportului electoral. Ca urmare, deciziile care sunt adoptate constau în modificări relativ mici a politicilor existente, dar care totuşi contribuie la îmbunătăţirea situaţiei

problematice şi care minimizează numărul de instituţii şi persoane „nemulţumite” de aceste măsuri noi. În concluzie, deciziile sunt luate, se bazează mai degrabă pe schimbări mici, graduale, decât pe schimbări radicale, ceea ce reprezintă şi principalul dezavantaj al modelului, acesta nefiind aplicat pentru decizii de reformă majore [101, p.5-6].

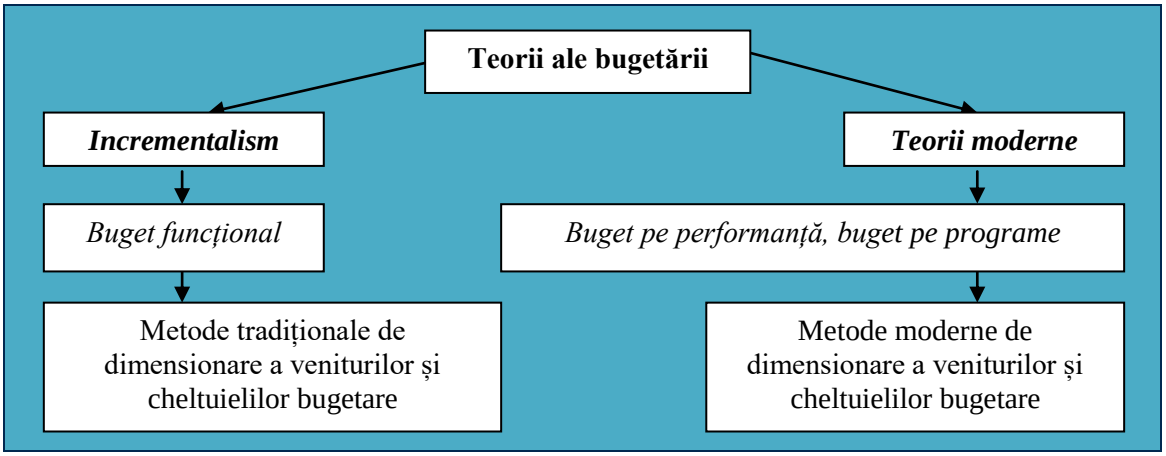


Fig. 2.1. Practici internaționale în domeniul planificării bugetului
Sursa: [123, p.73].

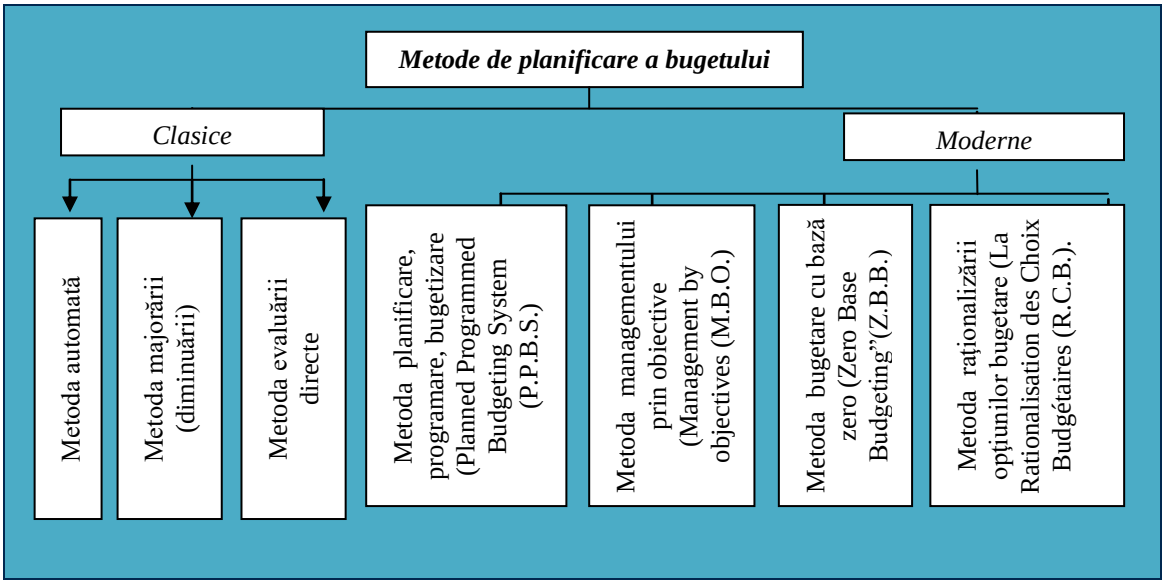


Fig. 2.2. Metode de dimensionare a indicatorilor bugetari
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [120].

Transpus în limbaj bugetar, trăsătura de bază a incrementalismului, conform economiştilor americani, constă în faptul că bugetul pentru anul viitor are la bază bugetul anului precedent, procesul bugetar focalizându-se pe estimarea variaţiei indicatorilor bugetari faţă de anul anterior. Procesul bugetar este văzut ca stabil, predictibil, modificându-se foarte puţin de la an la an şi bazat pe roluri bine definite care pot fi reprezentate de către reguli simple de luare a

deciziilor. Bugetele instituţiilor nu sunt niciodată revizuite anual în totalitate. Astfel, un proces care se concentrează pe o modificare minoră moderează conflictele, reduce costurile analizelor, stabilizează rolurile şi aşteptările bugetare şi reduce timpul, pe care oficialii trebuie să-l acorde procesului bugetar, crescând probabilitatea ca valorile politice importante să fie luate în considerare. În acest mod, atenţia este îndreptată asupra unui număr redus de itemi mai importanţi asupra cărora clasa politică se poate concentra [191, p. 19, 114; 128, p. 267].

Bugetul incremental este asociat cu bugete pe articole, care stă şi la baza sistemului bugetar autohton de foarte mult timp şi reprezintă cea mai veche şi cea mai larg răspândită metodă de elaborare a bugetelor. Practic, astfel de bugete sunt orientate în procesul de elaborare, pe input-uri (cheltuieli) şi lipseşte interesul pentru ceea ce s-a realizat cu banul public, adică nu există concentrarea asupra output-urilor (rezultatelor) şi asupra viziunii strategice în procesul de elaborare a bugetului, ceea ce reprezintă şi principala critică în aplicarea acestor metode. Totodată, utilizarea realizărilor din anul bugetar anterior poate să inducă erori, din cauza modificărilor eventuale ale mediului economic sau politic, ceea ce înseamnă că nivelul indicatorilor din anul bugetar anterior constituie o bază nesigură pentru planificare. Astfel, o decizie arbitrară dintr-un an poate fi transpusă negativ asupra bugetelor care vor urma. Trebuie de menţionat, de asemenea, că datorită faptului că cheltuielile sunt proiectate de la nivelul celor deja existente, aceasta contribuie la o tendinţă de creştere a cheltuielilor din partea „ministerelor cheltuitoare", mai ales pe finalul exerciţiului bugetar, pentru a preveni eventualele reduceri de finanţări, ceea ce este desigur o logică incorectă, care contribuie la irosirea banului public şi reprezintă încă un factor de creştere a sectorului public în dimensiune [123, p.75]. Astfel, profesorul american A. Wildavsky, referindu-se la bugetarea incrementală, asociază bugetul anual cu vârful unui aisberg, cu cea mai mare parte de desubt, departe de ochii lumii și de control [128, p. 267].

Practica incrementală în elaborarea bugetului este asociată cu metodele clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare. Aceste metode sunt mai puțin examinate în literatura de specialitate, deși reprezintă primele metode utilizate pentru fundamentarea bugetului, fiind utilizate și astăzi. Aceste metode sunt: metoda automată, metoda majorării (diminuării) şi metoda evaluării directe [120; 92].

Metoda automată ia drept bază pentru întocmirea bugetului anului următor (t+1) rezultatele din penultimul an celui care se proiectează (t-1). Aceasta are loc deoarece la întocmirea proiectului de buget pentru anul următor nu se cunosc încă realizările certe ale bugetului pe anul în curs (t). Plecând de la nivelul realizat al indicatorilor din bugetul penultimului an şi efectuând evaluarea forfetată a cheltuielilor şi veniturilor, care se corectează

cu eventualele modificări, determinate de schimbarea legislaţiei sau de alte măsuri adoptate între timp, se determină volumul valoric al cheltuielilor ca urmare a bazei de la care se porneşte şi a caracterului subiectiv al corecţiilor. Metoda este simplă, nu necesită un volum mare de lucrări, dar prezintă dezavantajul că este departe de realitate, deoarece condiţiile economice, sociale şi politice existente cu doi ani în urmă nu se pot menţine ca atare şi în anul pentru care se elaborează proiectul de buget. După primul război mondial, utilizarea metodei automate de previzionare a fost restrânsă pentru a fi abandonată cu desăvârşire în preajma celui de al doilea război mondial.

Metoda majorării (diminuării) se bazează pe procedee statistice, în calcul luându-se rezultatele exerciţiilor bugetare pe un interval de cinci sau mai mulţi ani consecutivi din perioada premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget. Pe baza acestor date, se determină ritmul mediu anual de creştere (sau descreştere) a veniturilor şi cheltuielilor bugetare. Prin aplicarea acestui ritm asupra veniturilor şi cheltuielilor anului bugetar în curs se determină nivelul veniturilor şi cheltuielilor bugetului de stat pentru anul următor. Determinarea veniturilor şi cheltuielilor prin exploatarea tendinţelor rezultate din evoluţia indicatorilor, aferente perioadei considerate drept bază, este aproximativă, deoarece în fiecare an intervin factori noi, care pot avea o influenţă mai mare sau mai mică asupra bugetului de stat. În plus, procedeul transpune în viitor influenţele negative ale unor fenomene economico-financiare care s-au manifestat în anii care au servit drept bază de calcul.

Metoda automată şi cea a majorării (diminuării) nu corespund unei practici bugetare moderne, a cărei cerinţă principală este evaluarea cât mai realistă a nevoilor şi posibilităţilor de procurare a resurselor publice. Aceste metode au lăsat locul evaluării directe a veniturilor şi cheltuielilor bugetare [120, p. 527]. Explicaţia constă în modificarea paradigmei economice, bugetul fiind privit ca un instrument de influenţare a activităţii economice din cadrul statului, iată de ce la dimensionarea veniturilor şi cheltuielilor bugetare trebuie să se ţină cont de evoluţia unor indicatori macroeconomici, pentru a alcătui un buget sustenabil şi cât mai realist. Aceasta a condus la aplicarea *metodei evaluării directe,* care presupune efectuarea unor calcule pentru fiecare sursă de venit şi fiecare categorie de cheltuieli. Baza de la care pornesc proiectările o constituie atât execuţia preliminară a bugetului pe anul în curs, cât şi previziunile în domeniul economic şi social pentru anul bugetar următor. La estimarea veniturilor se ţine seama de nivelul acestora prevăzut pentru anul în curs, care se ajustează în funcţie de situaţiile conjuncturale reflectate în evoluţia bazei fiscale: PIB, volumul consumurilor, producţiei, profiturilor, importurilor etc. şi eventualele modificări ce vor interveni în legislaţia cu privire la impozite şi alte venituri. În ceea ce priveşte cheltuielile publice, acestea sunt evaluate în funcţie de

posibilităţile economiei reale de a susţine, cu venituri corespunzătoare, creşterea cheltuielilor publice, fără a încălca o limită a deficitului bugetar de 2-3% în PIB. Dintre metodele tradiţionale aceasta este singura metodă, care este şi astăzi aplicată pe larg, inclusiv şi la noi în ţară. După cum susține Iulian Văcărel „metoda evaluării directe, deşi este considerată a fi mai aproape de realitate, datorită incertitudinilor în care se mişcă economia, totuşi nu asigură o dimensionare riguroasă a indicatorilor bugetari, impunându-se rectificări ale acestora în timpul execuţiei veniturilor şi cheltuielilor publice" [120, p.527].

Bugetarea incrementală depinde foarte mult de creşterea graduală a bugetului. Pe măsură ce intervenţia economică şi socială a statelor a crescut, limitele incrementalismului ca practică bugetară au devenit din ce în ce mai evidente. Acestea au fost evidenţiate pe parcursul timpului de realitatea bugetară. Expansiunea continuă a sectorului public a ajuns la un punct de cotitură atunci când nivelul fiscalităţii şi-a atins apogeul, iar creşterea continuă a cheltuielilor publice genera necesitatea acoperirii deficitelor bugetare pertinente prin intermediul împrumutului public, care în final conducea la creşterea datoriilor publice. Crizele financiare şi economice generau nemulţumiri în mase, partidele de guvernământ începând să piardă suportul electoral. Astfel keynisismul cedează teren neoliberalismului economic, care promovează limitarea intervenţiei statului în economie şi diminuarea dimensiunii sectorului public. Odată cu reducerile de cheltuieli, guvernanţii şi managerii publici au fost confruntaţi cu descreşteri şi implicit cu reduceri „decrementale" ale cheltuielilor. Decrementalismul presupunea redistribuirea unei „plăcinte" din ce în ce mai mici, ceea ce a generat o luptă pentru resurse din ce în ce mai acerbă. Decrementalismul este asociat cu dezvoltarea unor noi metode de elaborare a bugetelor precum bugetarea bază-zero, bugetarea pe programe și nu doar. Volumul mare de muncă la eșantioanele superioare ale conducerii, pe care le presupun aceste metode, a contribuit la delegarea unor funcții de planificare a bugetului la nivelurile ierarhic inferioare. De aici apare și diferenţierea între microbugetare şi macrobugetare.

Spre deosebire de incrementalism, ***decrementalismul*** rămâne a fi doar o teorie. Aplicarea în practica bugetară a metodelor moderne, așa cum au fost concepute acestea în teorie, nu a fost încununată de succes. Decrementalismul a fost aspru criticat de reprezentanții școlii *public choice* din SUA, care susțin caracterul politic al procesului bugetar, și deci și practica incrementalismului. Astfel, Wildavsky aduce ca argument faptul că negocierea politică în procesul de repartizare a resurselor, consistentă cu democrația, și nu aplicarea științei, determină o politică publică. Orice încercare de a reforma procesul bugetar, fără a modifica sistemul politic este destinată eșecului [172, p.47-48]. Și totuși, deși nu și-au găsit aplicare în practică în forma în care au fost concepute teoretic, metodele moderne au generat practici noi performante în

domeniul gestiunii finanțelor publice, cum ar fi introducerea unui nou criteriu în clasificația bugetară, care presupune gruparea cheltuielilor în baza programelor de cheltuieli cu scopuri, obiective și indicatori clari de performanță, aplicarea unor metode moderne de fundamentare a deciziilor în alegerea programelor cum ar fi analiza cost-beneficiu, analiza cost eficiență și analiza multicriterială, introducerea planificării bugetare pe termen mediu în practica bugetară a multor țări, crearea unor sisteme informaționale care să permită informarea factorilor de decizie în timp util pentru fundamentarea unor decizii corecte etc.

Metodele clasice de evaluare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare prezintă anumite neajunsuri, datorită faptului că pornesc de la premisa unei creșteri economice relativ stabile, și nu sunt valabile în perioadele de recensiune sau criză economică, când este imposibilă previzionarea şi cuantificarea efectelor unor factori, care vor influenţa în viitor economia reală şi finanțele unei ţări. Mai mult ca atât, acestea pornesc de la ipoteza că cheltuielile cresc de la an la an, ceea ce a contribuit la creșterea excesivă a dimensiunii sectorului public în lume. Și totuși, principala critică a acestor metode, făcută atât de teoreticieni, dar și de practicieni, constă în faptul că metodele clasice nu vizează eficienţa acţiunilor, care se vor realiza cu mijloace bugetare şi nu urmăresc corelarea cheltuielilor la nivelul tuturor instituţiilor, ce concurează la realizarea unui anumit obiectiv din resursele bugetului de stat. În aceste condiții, metodele tradiționale au început a fi înlocuite cu metodele moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari, care sunt avantajate prin punerea accentului pe eficientizarea utilizării banului public. Necesitatea acestora era dictată de raționalizarea cheltuielilor publice și reducerea dimensiunii sectorului public. Reformele începute în perioada anilor `80 - `90 au un scop comun – deplasarea accentului în cadrul bugetului de la simple categorii de input (intrări de costuri) la activităţi, output-uri (ieşiri de produse finite) şi rezultate. În literatura economică de specialitate, precum și în practica internaţională se cunosc două categorii principale de metode moderne:

• metode de tip american: metoda de planificare, programare, bugetizare (Planned Programmed Budgeting System (P.P.B.S.), metoda managementului prin obiective (Management by objectives (M.B.O.) şi metoda bugetară zero, „Zero Base Budgeting”(Z.B.B.);

• metode de inspiraţie franceză: metoda raţionalizării opţiunilor bugetare (La Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) (Figura 2.3).

Din cauza avantajelor evidente, metodele moderne de planificare a bugetului, orientate spre performanță în sectorul public și spre un orizont de timp ce depășește cadrul tradițional anual, constituie „cheia de boltă” a reformelor în domeniul planificării bugetului. Astfel, după cum afirmă și Moșteanu, „în prezent, în dimensionarea nivelului și structurii cheltuielilor publice se au în vedere prioritatea, calitatea și eficiența cu care se pot obține obiectivele/programele

selecționate pentru finanțare", iar acestea, la rândul lor, se regăsesc în „strategiile bugetare, concretizate în bugetele program multianuale" [78, p.7]. În practica bugetară a diferitor ţări, aplicarea strictă a acestor metode, precum sunt prezentate de teoria financiară, este rar întâlnită. Ele constituie mai degrabă un model de inspiraţie în cadrul managementului financiar public, fiind adaptate la realităţile bugetare ale fiecărui stat în parte. Şi totuşi, conform lui Văcărel „indiferent de tehnica de dimensionare a cheltuielilor şi de luare a deciziei cu privire la utilizarea pe termen scurt, mijlociu sau lung a resurselor statului, practicată de fiecare ţară, metodele moderne de raţionalizare a opţiunilor bugetare se bazează, în principal, pe analiza cost-avantaje sau cost-eficacitate, a cărei aplicabilitate este condiţionată de existenţa a două sau mai multe soluţii de realizare a unui obiectiv, cu costuri diferite" [120, p. 528].

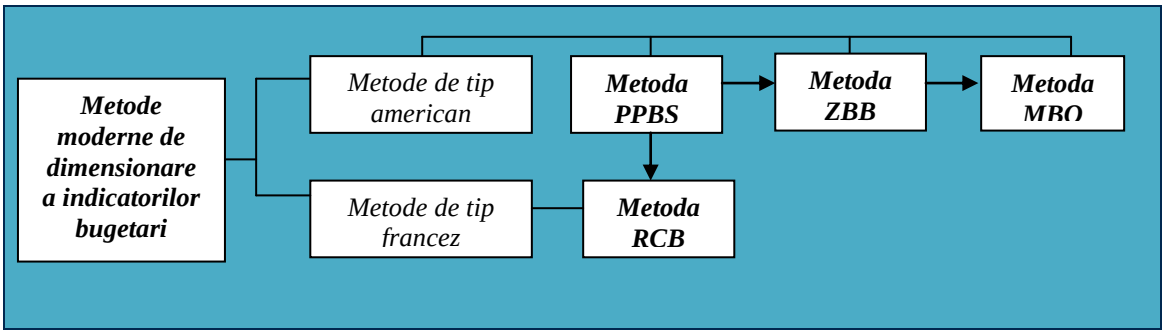


Fig. 2.3. Evoluţia metodelor moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari.
Sursa: [123, p.76]

În genere literatura de specialitate oferă mai multe metode de evaluare a eforturilor şi a efectelor directe şi indirecte ale proiectelor de obiective publice, cele mai frecvente fiind: analiza costuri-avantaje, care mai este cunoscută şi sub denumirea de analiză cost-beneficiu (ACB), analiza cost-eficacitate (ACE), bazată pe un sens mai larg decât cel economic, atribuit avantajelor, analiza cost-utilitate (ACU), analiza cost-minimalizare (ACM), metoda multicriterială etc. În continuare se vor descrie succint principiile analizei cost-beneficiu și a analizei cost-eficienţă, fiind cel mai des utilizate în cadrul metodelor moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari. Respectivele metode sunt aplicate de multă vreme, inițial în SUA prin Flood Act Control (1937), ulterior găsindu-şi aplicarea în tot mai multe arii, de la metoda de planificare, programare, bugetizare (PPBS), sistem de construire al bugetelor, aplicat din anii '60, la programe finanţate de Banca Mondială etc. [26, p. 73].

Esenţa analizei cost-beneficiu este, în principiu, destul de simplă, constând în gruparea cheltuielilor publice pe proiecte şi compararea costurilor şi beneficiilor fiecărui proiect de cheltuieli în parte. Această analiză permite alegerea acelui proiect care maximizează rezultatele

obtenabile cu un anumit nivel al costurilor, sau conduce la obţinerea aceloraşi efecte cu costuri minime. Este o metodă împrumutată din practica managementului proiectelor de investiţii din sectorul privat şi utilizează criteriile valorii actualizate nete, indicelui de profitabilitate, ratei interne de rentabilitate sau termenului de recuperare în selectarea proiectelor investiționale [66, p.207, p.216-217]. Evaluarea cheltuielii publice comportă obţinerea bunăstării economice. Atunci când analiza cost-beneficiu caută o valoare de proiect netă pozitivă, este aplicat criteriul Kaldor-Hicks [66, p.207]. Această metodă este aplicabilă în domeniul public pentru evaluarea cheltuielilor de capital, şi mai puţin în cazul cheltuielilor curente, aceasta deoarece există dificultăţi în comensurarea tuturor beneficiilor şi costurilor în termeni monetari, mai ales în cazul unor cheltuieli de ordin social, precum şi compararea proiectelor de cheltuieli publice de utilitate socială (educaţie, sănătate, asigurări sociale), cu proiecte de infrastructură publică. Astfel, este dificil de a evalua, spre exemplu, în cazul cheltuiellilor pentru sănătate, viaţa unui om. Iată de ce apare necesitatea analizei cost-eficacitate.

În cazul *analizei cost-eficacitate* este evaluată eficacitatea cheltuielilor grupate pe programe. Tehnica ACE tinde să obţină un nivel de beneficiu maxim cu costuri minime. Diferenţa dintre cele două metode provine din modul în care se exprimă rezultatele programului. În ACB, acestea sunt reprezentate în termeni băneşti, iar în ACE în termeni concreți. Metoda cost-eficacitate se aplică frecvent în evaluarea programelor în acele domenii, în care efectele obtenabile nu se pot evalua în bani. Spre exemplu, în materie de sănătate eficacitatea se exprimă în numărul de vieți salvate, numărul de îmbolnăviri prevenite, sau de morți evitate; costul reprezintând suma actualizată a tuturor cheltuielilor de prevenire și de tratament" [119, p.100].

Metoda de planificare, programare, bugetizare, Programme Planning and Bugeting System (PPBS). Aceasta reprezintă o încercare de utilizare optimală a cheltuielilor bugetare în contextul aplicării deciziilor într-un mod cât mai eficient. Cheltuielile publice sunt clasificate pe programe, reieșind din obiectivele politicilor stabilite de Guvern. Obiectivul urmărit în elaborarea PPBS constă în definirea criteriilor mai raţionale în gestionarea banului public, în sensul repartizării creditelor bugetare pe baza randamentului sau avantajelor nete pe care le comportă diferitele categorii de cheltuieli [120, p. 529].

Pentru prima dată, această metodă a fost aplicată cu succes în cadrul Ministerului Apărării din SUA, la începutul anilor 60, odată cu numirea lui Robert McNamara în fruntea Ministerului Apărării (1961-1968) [141, p. 154]. Anterior, preşedinte al corporaţiei americane Ford, în aplicarea metodei acesta s-a inspirat din practica managementului corporaţiilor private, iar ulterior, fiind preşedinte al Băncii Mondiale în anii 1968-1981, acesta a continuat popularizarea metodei. Cu toate că încercarea de a extinde metoda şi în restul administraţiei

americane a suferit un fiasco, în anii `70 aceasta fiind considerată depăşită şi dată uitării, ulterior mediul academic a revenit asupra ei în anii `80. Metoda se rezuma la următoarele: pe baza anticipărilor privind securitatea naţională se elabora o strategie, care ulterior era evaluată şi desfăşurată prin intermediul programelor. Acestea din urmă erau realizate prin intermediul bugetului. Având la bază analiza costurilor şi beneficiilor diferitor opţiuni, metoda presupune, în primul rând, identificarea obiectivelor ce urmează a fi îndeplinite, evaluarea costurilor şi avantajelor diferitor programe care pot conduce spre atingerea obiectivelor identificate şi finanţarea acelor programe care au cei mai buni indicatori de eficacitate prin includerea acestora în bugetele anuale.

În cadrul metodei PPBS, bugetele instituţiior publice nu mai sunt prezentate ca o simplă enumerare de credite bugetare, ci sunt reformulate pe programe guvernamentale, iar procesul se realizează de sus în jos. De aici derivă faptul că aplicarea metodei contribuie la consolidarea deciziilor unitare, eliminând fragmentarea lor, însă în acelaşi timp, poate fi aplicată pentru soluţionarea unor probleme majore, dar nu şi pentru soluţionarea celor mai puţin importante [26, p.17]. Alte critici aduse în literatura de specialitate privind limitele şi dificultăţile metodei care au redus posibilităţile de utilizare a acesteia pe scară largă, ar fi: volumul mare de informaţie şi complexitatea metodei, riscul creşterii puterii tehnocratice şi a diminuării libertăţii de alegere a decidentului public, găsirea soluţiilor şi ierarhizarea priorităţilor fiind un proces foarte complicat, dificultăţi în formularea unor obiective clare, centralizarea deciziei publice şi stagnarea capacităţii de exerciţiu a managerilor de la nivelurile de jos, inflexibilitatea şi rigiditatea sistemului decizional şi incapacitatea autorităţilor publice de a reacţiona rapid prin decizii operative etc. Chiar dacă nu a adus rezultatele aşteptate această metodă a pus bazele pentru dezvoltarea celorlalte metode moderne de bugetare prin utilizarea pentru prima dată a grupării cheltuielilor pe programe, evaluarea acestor programe şi efectuarea unor studii comparative a acestora în decizia bugetară.

Metoda bugetară zero, Zero base budgeting (ZBB) reprezintă metoda care vine să încurajeze curentul decrementalist. Iarăşi SUA devine ţara de unde îşi ia originea metoda, care începe a fi practicată după 1980, pentru prevenirea creştererii excesive a cheltuielilor bugetare de la an la an. Prezintă o abordare de jos în sus în procesul de fundamentare a bugetului. Conform profesorului universitar Manole, trebuie de făcut distincţia între două forme ale acestei metode, şi anume între forma aplicată pentru prima dată în Departamentul Agriculturii din SUA în 1962, şi forma aplicată începând cu 1977. Teoretic prima prevede analiza costurilor tuturor programelor în fiecare an bugetar. Esenţa metodei constă în faptul că bugetul pentru fiecare an este luat de la zero. Spre deosebire de sistemul bugetar tradiţional, ZBB nu presupune că

programele în curs vor fi continuate în mod automat şi în anul următor. Astfel experimentul iniţial „s-a dovedit a fi foarte complicat: lucrul abundent cu documentele şi modificări neînsemnate, ori chiar lipsa totală a lor în mărimea şi direcţiile bugetare” [26, p.27].

Cea de a doua formă a metodei începe să fie aplicată în SUA în 1977 şi constă în concentrarea programelor de cheltuieli la diferite niveluri de alocare a resurselor, examinarea critică a fiecărui tip de cheltuială bugetară şi aprecierea utilităţii şi eficienţei sale. Astfel, deciziile erau luate începând cu cea mai mică unitate, departament, birou, agenţie, spre cel mai înalt nivel al conducerii. Se presupune că fiecare agenţie porneşte de la premisa că nu are un buget pentru anul precedent, iar finanţările pornesc de la zero, fiind necesară stabilirea, evaluarea şi ierarhizarea programelor. Programele care urmează a fi finanţate sunt grupate în aşanumite „pachete decizionale”, transmise nivelului următor de decizie. Această unitate, la rândul ei, analizează „pachetele decizionale” ale unităţilor subordonate şi le ierarhizează în funcţie de utilitate şi eficacitate. Aici unitatea poate grupa programele în patru grupe: nivelul zero corespunde anulării resurselor bugetare pentru o acţiune considerată a nu fi prioritară; nivelul redus înseamnă continuarea acţiunii cu resurse inferioare; nivelul normal indică faptul că activitatea este continuată la acelaşi nivel cu cel aprobat; iar nivelul crescut permite intensificarea acţiunilor prioritare. Ulterior, în acest mod, această unitate îşi formează propriul pachet prin agregarea pachetelor de la subordonaţi, care ulterior este la fel transmis, procesul continuând până la nivelul bugetului local sau de guvern. Astfel, bugetarea cu bază zero asigură participarea la luarea deciziilor finale a tuturor decidenţilor de la diverse niveluri de elaborare a bugetului. Un alt aspect important al metodei, conform lui Manole, constă în procedura de elaborare a bugetelor pe termen mediu. Totodată, datorită faptului că această metodă generează competiţie şi conflicte între ordonatorii de bugete, aceasta a fost puţin utilizată [66, p.346]. Metoda, deşi foarte bună din punct de vedere conceptual, a înregistrat un eşec relativ din cauza faptului că a fost introdusă în grabă.

Metoda managementului prin obiective, Management by objectives (MBO). Însăşi denumirea metodei vorbeşte despre esenţa ei, care constă în aceea că pune accentul pe identificarea şi realizarea obiectivelor pentru fiecare program de cheltuieli. MBO este o metodă de fundamentare a bugetului în cadrul căreia se identifică în ce măsură alocarea resurselor asigură realizarea obiectivelor fixate în program. Metoda prezintă o continuare a metodei precedente, care s-a dovedit a fi extrem de complexă. În cazul MBO, accentul a fost pus pe organizare, pe aspectele administrative, deciziile fiind luate de jos în sus, managerii având flexibilitate în luarea deciziilor, fiind vorba despre o descentralizare. Fiecare gestionar de resurse publice defineşte propriile sale obiective, contribuind la realizarea acestora. În cadrul fiecărui

minister are loc redistribuirea obiectivelor finale, precum şi coordonarea obiectivelor şi a resurselor. Argumentul de bază al metodei constă în faptul că cei care administrează programele de cheltuieli cunosc mai bine situaţia pe teren şi pot lua decizii operative. De aici însă reiese şi neajunsul metodei, care presupune prea multă libertate de acţiune şi prea puţină constrângere. Limitele metodei constau în asumarea responsabilității la nivelul noilor centre descentralizate axate pe determinarea precisă a obiectivelor, precum şi corelarea obiectivelor parţiale cu cele finale.

Metoda raţionalizării opţiunilor bugetare, Rationalisation des choix budgetaires (RCB) este cea care a fost cel mai bine gândită conceptual. Ca şi în cazul MBO şi ZBB, aceasta are la bază metoda americană PPBS, constituind însă o perfecţionare şi adaptare la realitatea franceză. Ca şi metoda PPBS, acesta presupune mai multe faze de desfăşurare, şi anume: studiul, decizia, execuţia, însă aici apare o fază nouă, cea a controlului. Aceasta de asemenea, presupune definirea obiectivelor şi identificarea mijloacelor alternative de atingere a acestora, elementul de originalitate al metodei constând însă în analiza sistematică, datorită fazei de control, care urmăreşte modul în care s-au realizat obiectivele şi dacă s-au rezolvat problemele identificate iniţial, asigurând astfel capacitatea de adaptabilitate şi reformulare a opţiunilor şi a obiectivelor, ceea ce face RCB un sistem foarte flexibil.

Având un caracter iterativ, metoda permite analiza obiectivelor şi glisarea acestora prin intermediul aşa-numitului „plan-revolving”. Schema iteraţiilor succesive se prezintă astfel: formularea problemei, selecţia obiectivelor, propunerea alternativelor, colectarea de date, construcţia modelelor, comparaţia cost/avantaje, testul de sensibilitate, examinarea ipotezelor, reexaminarea obiectivelor, propunerea de noi alternative şi noua formulare a problemei. Cel mai frecvent, acelaşi obiectiv poate fi atins pe mai multe căi, motiv pentru care se impune compararea soluţiilor alternative, determinarea costului total de realizare a programelor propuse în diferite variante şi adoptarea deciziei pe baza analizei cost-avantaje, cost-eficacitate sau a analizei multicriteriale.

Avantajele metodei RCB sunt următoarele: permite determinarea costului global al operaţiunilor, indiferent de sursa de finanţare, ceea ce înseamnă că s-a trecut de la finanţarea exclusiv bugetară la acoperirea cheltuielilor publice din surse multiple, oferă informaţii cu privire la costul unui anumit capitol de cheltuieli înscris în bugetul funcţional, ale cărui elemente sunt dispersate pe mai multe credite bugetare, prezintă ansamblul resurselor existente şi suplimentare, care vor fi antrenate în realizarea obiectivelor propuse, substituie autorizarea de a cheltui cu obligaţia de a realiza obiectivele înscrise în buget, reducându-se importanţa structurii cheltuielilor. Esenţa rezidă în contribuţia acestora la atingerea obiectivelor şi nu în natura

cheltuielilor. Dezavantajele metodei constau în dificultăţi legate de elaborarea, aprobarea şi execuţia bugetului. Astfel, prin aplicarea metodei RCB nu pot fi respectate cerinţele unor principii bugetare, cum ar fi anualitatea şi universalitatea [120, p. 537].

Cu toate că metodele moderne de planificare a bugetului, având la bază bugetul pe programe, se consideră a fi cele mai evoluate, totuşi, acestea presupun şi anumite limite, în esenţa lor pură eşuând. Astfel, în aplicarea metodelor moderne de planificare a bugetului devine complicată problema analizei costurilor, deoarece unele nu pot fi evaluate, nefiind simplu de evaluat pe deplin şi beneficiul social. Aceste metode pot fi aplicate pentru rezolvarea unor probleme majore, dar nu şi pentru soluţionarea unor probleme la nivelul de jos al administraţiei publice. Totuşi, aceste metode au servit ca reper pentru administraţiile din diferite ţări pentru perfecţionarea managementului finanţelor publice, prin preluarea unor elemente ale metodelor, adaptate la condiţiile proprii. După cum afirmă Lynch: „Metodele moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari includ proiecţii ale cheltuielilor şi veniturilor, iar atât timp cât aceste estimări sunt percepute ca proiecţii şi nu ca prognoze ale viitorului, acestea pot îmbunătăţi percepţia oamenilor despre implicaţiile pe termen lung ale deciziilor bugetare” [128, p. 270]. Metodele clasice şi moderne, care înglobează tehnica bugetării în bază de programe, programarea bugetului pe termen mediu, macrobugetarea şi microbugetarea, incrementalismul şi decrementalismul, controlul şi asumarea răspunderii în gestiunea banului public au constituit surse de inspiraţie pentru practicile şi instrumentele moderne de elaborare a bugetului, cum ar fi Cadrul pe Termen Mediu (CTM), la care vor fi referiri în următorul subcapitol al lucrării [123, p.81].

2.2. Cadrul pe Termen Mediu - instrument eficient de planificare a bugetului în lume și în Republica Moldova

Secolul XX reprezintă un secol de căutări ale celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului. În subcapitolul precedent s-a menționat faptul că bugetul public este în egală măsură un instrument de administrare economică și financiară, dar și o declarație implicită de politică. După cum se explică în manualul Băncii Mondiale, cauza principală a unei performanțe modeste a bugetării în țările lumii, deseori, constă în legătura slabă dintre aceste două componente, adică dintre planificarea politicilor și bugetului [186, p.4]. Asigurarea acestei legături reprezintă o prioritate a reformei bugetare promovate actual în multe state ale lumii. Bugetul public trebuie să fie privit ca un plan de management public. Iată de ce sunt necesare sisteme care să facă

guvernele conştiente de impactul financiar al deciziilor lor, şi în acelaşi timp, şi mai responsabile. Totuși, „este greșită încercarea de a combina toate procedurile de formulare a politicii cu procesul bugetar însuși” [3, p. 146]. O încercare mult mai reușită în acest sens o reprezintă planificarea bugetului pe termen mediu, practica bugetară cunoscând în acest sens aplicarea CCTM. Necesitatea planificării pe termen mediu este argumentată prin faptul că majoritatea politicilor durează mai mult decât un an şi legătura dintre acestea şi resursele necesare nu poate fi asigurată prin planificarea anuală. Mai mult ca atât, studiile empirice au reliefat faptul ca țările care utilizează un CCTM bine pus la punct, cu reguli fiscale stricte și care dispun de organisme fiscale independente, realizează poziții bugetare stabile și reușesc să asigure ritmuri susținute de creștere economică [4, p.8].

Conform Comisiei Europene, CCTM reprezintă un instrument instituțional de politică care permite extinderea orizontului de planificare a politicii bugetar-fiscale peste orizontul de timp anual. Există două puncte de vedere în explicația acestei definiții, primul se referă la faptul că CCTM poate fi privit ca un set de activități de planificare pe termen mediu a bugetului, iar cel de-al doilea interpretează CCTM ca un document financiar ce cuprinde o planificare multianuală a bugetului, de regulă de la trei la cinci ani [148, p.72]. O altă explicație este cea dată de FMI, conform căreia CCTM reprezintă un cadru pentru integrarea politicilor fiscale și bugetare pe termen mediu prin integrarea unui sistem de prognoză financiară agregată și a unui proces disciplinat de menținere de către ministere a estimărilor bugetare detaliate pe termen mediu care reflectă politicile guvernamentale [178, p. 112]. Conform Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, CCTM reprezintă un document de planificare strategică a bugetului, prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale şi se determină cadrul de resurse şi cheltuieli ale bugetului public naţional şi a componentelor acestuia în perspectiva de trei ani (pe anul bugetar următor şi estimările pentru doi ani ulteriori).

În literatura de specialitate se operează cu mai multe concepte, cum ar fi, Cadrul Financiar pe Termen Mediu (CFTM), Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), Cadrul de Performanță pe Termen Mediu (CPTM), care diferă între ele în dependență de informația financiară pe care o conțin (Tabelul 2.1).

CCTM cu cele mai puține prognoze este CFTM. Acesta reprezintă prima etapă necesară pentru CCTM. De obicei, conține declarații privind obiectivele politicii fiscale și un set integrat de prognoze și obiective macroeconomice pe termen mediu [148, p.2]. Indicatorul macroeconomic de bază care este urmărit este datoria publică, exprimată ca pondere în PIB. CBTM, la rândul său, include pe lângă prognozele CFTM și estimări ale cheltuielilor pe termen mediu detaliate conform clasificării funcționale, economice și administrative. Obiectivul acestui

document, pe lângă asigurarea disciplinei fiscale agregate, este de a asigura o anumită predictibilitate a cheltuielilor pe unități administrative. De fapt, CBTM este cel mai des răspândit tip de CCTM [148, p.2]. În final CPTM este un document de prognoză financiară mai evoluat, care include și elemente de bugetare pe bază de progam, orientat spre rezultate. Acesta este destinat sporirii eficienței cheltuielilor publice. Acest tip de document financiar poate cuprinde diferite niveluri de detaliere a cheltuielilor publice, însă spre deosebire de CBTM, aceste prognoze a cheltuielilor sunt grupate și pe programe de cheltuieli [160, p.5-6].

Tabelul 2.1. Cadrul fiscal, bugetar și de cheltuieli pe termen mediu

Nivel			**Prognoze**
CPTM	CBTM	CFTM	Prognoze ale PNB
			Prognoze ale inflației
			Prognoze agregate ale veniturilor
			Prognoze agregate ale cheltuielilor
			Prognoze detaliate ale veniturilor
			Prognoze ale cheltuielilor pe unități administrative
			Prognoze ale cheltuielilor conform clasificației funcționale
			Prognoze ale cheltuielilor conform clasificației economice
			Prognoze ale cheltuielilor conform clasificației programelor
			Indicatori de rezultate

Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [167, p.6], [160, p.6], [179, p.2] și [128, p.24-26].

Cadrele pe termen mediu adoptate în diverse țări se pot clasifica în funcție de orizontul de timp la care se referă, de gradul de cuprindere totală sau parțială a activității bugetare, de cadrul legal, respectiv dacă este aprobat de Parlament, sau numai de către Guvern etc. Un criteriu important de clasificare a CCTM, aplicat în diverse țări, privește modul de asigurare a continuității în timp a procesului. Din acest punct de vedere, distingem două mari categorii: CCTM flexibile și CCTM fixe. Cadrele pe termen mediu flexibile permit revizuirea anuală a obiectivelor generale pentru ajustarea acestora în funcție de modul de evoluție a economiei sau de modificările apărute în politica fiscală. Cadrele fixe ramân neschimbate pe tot orizontul de timp adoptat, cu excepția cazului în care apar situații de forță majoră, cum ar fi apariția unei recesiuni economice, schimbări de guvern etc.

O altă clasificare, legată de asigurarea continuității în timp a procesului bugetar, împarte CCTM în periodice si glisante. În cazul unui cadru periodic, care are un orizont de timp fixat de t ani, noul cadru intră în funcțiune după încheierea ciclului de t ani. Metodologia de elaborare a cadrelor bugetare glisante prevede adăugarea la sfârșitul fiecărui an al unui nou an la orizontul de timp de $t-1$ ani rămași, fără a modifica indicatorii stabiliți pentru aceștia. Evident că, pe baza celor două criterii menționate în legatură cu asigurarea continuității în timp a procesului, rezultă că de fapt există patru categorii de cadre pe termen mediu (Tabelul 2.2).

Tabelul 2.2. Tipuri de CCTM

	Fix	Flexibil
Periodic	CTM fix și periodic	CTM flexibil și periodic
	Se adaugă un nou an în fiecare an, dar obiectivele deja stabilite în anii precedenți pentru anii intermediari nu sunt actualizate	Se adaugă un nou an în fiecare an, și în același timp țintele pentru anii intermediari sunt revizuite.
Glisant	CTM fix și glisant	CTM flexibil și glisant
	Obiectivele pe termen mediu sunt stabilite o dată pentru totdeauna, pentru o perioadă de timp determinată. Nu există nici o actualizare a obiectivelor în cursul perioadei.	Obiectivele pe termen mediu sunt stabilite pentru o perioadă de timp definită (de exemplu 2005-2010), dar obiectivele sunt revizuite în timpul perioadei.

Sursa: [152, p.154].

Conceptul CCTM își are originea în țările vest-europene, care au cele mai mari tradiții în acest sens. Primele tendințe de planificare bugetară pe termen mediu s-au conturat în anii ’60 - ’70 în Germania și Marea Britanie, unde erau realizate prognoze pentru mai mulți ani, care să favorizeze la luarea unor decizii pentru finanțarea politicilor. Situația se modifică spre mijlocul anilor ’80, în contextul reformei managementului finanţelor publice promovate în ţări democratice din Europa de Vest, menționate anterior, când CCTM capătă noi valențe, fiind utilizate ca instrument de control al cheltuielilor viitoare. Printre primele ţări, care au aplicat CTM în procesul bugetar sunt Noua Zelandă, Marea Britanie şi Australia [45, p.3; 160, p.11-12].

Stabilirea prin Tratatul de la Maastricht a unor obiective fiscale de îndeplinit a oferit un stimul pentru implementarea acestui instrument de planificare bugetară în țările membre ale UE începând cu anii ’90, de aceea nu este surprinzător faptul că actualmente toate țările membre UE utilizează CCTM. Totodată, acest instrument de planificare bugetară a reprezentat ideea centrală a reformelor bugetare promovate de Departamentul pentru Dezvoltare Internaţională a Marii Britanii (DFID) și Banca Mondială în țările din Asia de Sud-Est, Africa Centrală și Europa de Sud-Est. CCTM și regulile fiscale au început a fi introduse atunci când necesitatea de disciplină fiscală a devenit o problemă majoră, în perioada deficitelor fiscale persistente și a unei datorii publice în creștere. Astfel, motivul principal pentru introducerea CCTM o reprezintă „necesitatea unui control mai eficient asupra cheltuielilor publice” [176, p. 8]. Conform datelor Băncii Mondiale, prezentate în Figura 2.4, spre sfîrșitul primului deceniu al secolului XXI mai mult de 130 de țări ale lumii au adoptat CTM ca instrument de sporire a performanței bugetare.

CCTM se focusează asupra următoarelor elemente ale procesului bugetar:

1. Analiza tendinţelor macroeconomice recente şi prognoza indicatorilor macroeconomici pe termen mediu care influenţează veniturile bugetare;

2. Politica fiscală pe termen mediu şi obiectivele de administrare fiscală;

3. Prognoza veniturilor publice pe termen mediu pe principalele tipuri de venituri publice;

4. Politica datoriei publice şi obiectivele strategice;

5. Deficitul bugetar şi prognoza surselor de finanţare a acestuia;

6. Prognoza cheltuielilor bugetului public naţional în cadrul de resurse disponibil estimat;

7. Prognozele de cheltuieli pe sectoare şi autorităţi publice centrale;

8. Strategiile sectoriale de cheltuieli elaborate în conformitate cu priorităţile strategice de politici şi plafoanele de cheltuieli.

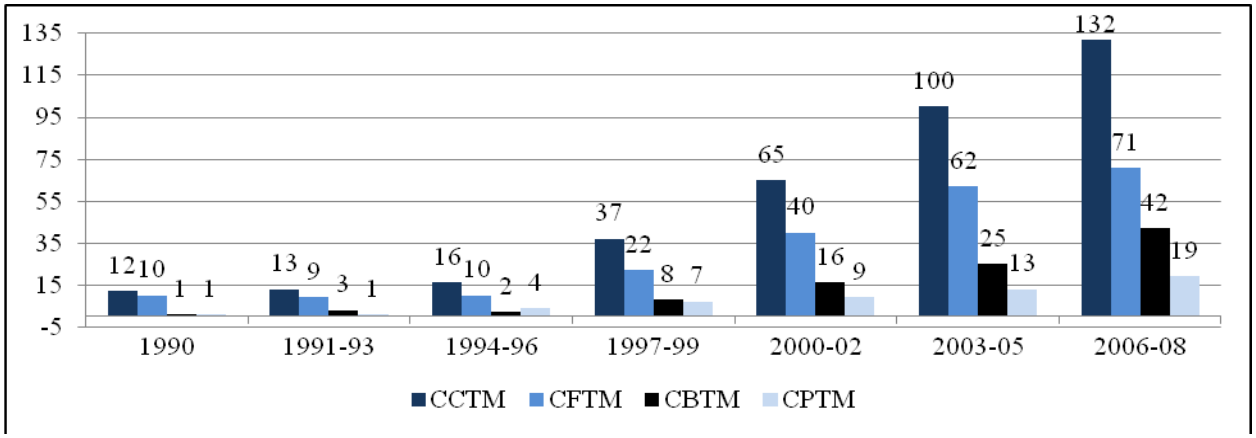


Fig. 2.4. Răspândirea CCTM în statele lumii
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [136, p.27].

CCTM cuprinde patru elemente principale [85, p.43-44]:

a) *cadrul macroeconomic*, care conţine analiza evoluţiilor macroeconomice la nivel mondial şi evaluarea impactului posibil asupra economiei naţionale; analiza performanţei macroeconomice pentru anul precedent şi anul curent şi obiectivele macroeconomice şi tendinţele de dezvoltare economică la nivel naţional pe termen mediu; prognoza principalilor indicatori macroeconomici pentru anul bugetar în curs şi pentru următorii trei ani. Principalii indicatori macroeconomici utilizaţi în elaborarea CCTM, sunt: produsul intern brut, indicele preţurilor de consum, cursul de schimb al monedei, balanţa comercială, rata şomajului, salariul mediu lunar şi fondul de remunerare a muncii.

b) *politica bugetar-fiscală*, care determină obiectivele politicilor în domeniul veniturilor şi cheltuielilor, datoriei de stat, precum şi priorităţile de politici sectoriale şi intersectoriale, care stau la baza alocării resurselor atât între sectoare, cât şi în cadrul sectoarelor.

c) *cadrul macrobugetar*, care prezintă prognoza cadrului general de resurse la nivel agregat, incluzând principalii indicatori bugetari la nivelul bugetului public şi pe componentele acestuia.

d) *cadrul de cheltuieli*, care stabileşte limitele sectoriale de cheltuieli, dezagregate pe tipuri de bugete şi pe APC. Limitele de cheltuieli cuprinse în CCTM prezintă volumul potenţial

de resurse disponibile şi servesc drept bază în elaborarea propunerilor detaliate de buget pentru anul următor.

Conform experților, elaborarea CCTM presupune un proces de planificare strategic, continuu, integrat și orientat de sus în jos care constă din șapte etape (Figura 2.5).

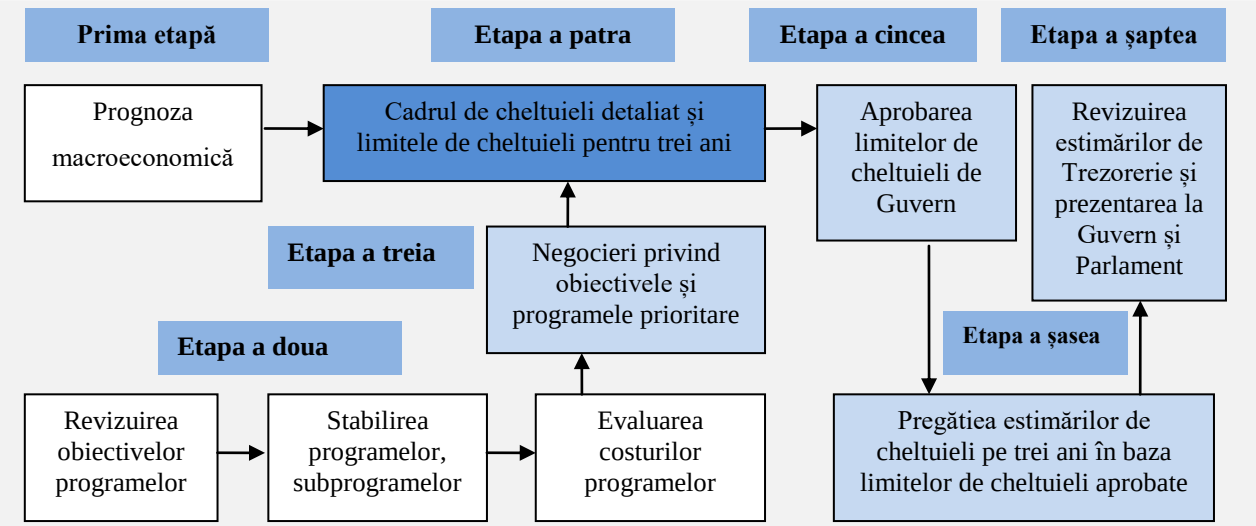


Fig. 2.5. Fazele CCTM
Sursa:Tradus de autor în baza [186, p.51].

Totodată, acest proces prezintă anumite particularități de la țară la țară. După cum se poate observa (Figura 2.5), procesul CCTM este un proces complex, care implică un număr mare de subiecți, cum ar fi Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei, Banca Centrală, ministerele de resort, Guvernul, diferite comisii și grupuri de lucru, de accea instituirea acestui proces, trasarea calendarului de lucru, a responsabilităților, antrenarea și disciplinarea celor implicați în proces va fi de durată. Astfel, agenda acestor reforme este una foarte încărcată. În scopul realizării transferului de la sistemele de planificare bugetară anuală, bazate pe categorii de cheltuieli, spre sisteme de bugetare pe termen mediu, bazate pe politici şi performanţă, este evident necesară revizuirea întregului proces bugetar şi a calendarului de elaborare a bugetului de stat. Implementarea acestor reforme necesită efectuarea unor noi paşi în procedurile bugetare, inaugurarea unor noi documente, noi instrumente de planificare şi raportare, noi proceduri de dezbatere şi de luare a deciziilor, noi sisteme de contabilitate etc [116].

În continuare se va analiza impactul reformei CCTM asupra performanței fiscale în Republica Moldova, urmărind modul în care au fost atinse trei obiective ale reformei, adică disciplina fiscală agregată, eficiența alocativă și eficiența tehnică [116, p.80].

1. *Disciplina financiară agregată* se referă la controlul eficace asupra agregatelor bugetare (venituri, cheltuieli, deficitul şi finanţarea acestuia) și este singurul obiectiv la

macronivel. Acest control se poate realiza pe mai multe căi. În primul rând, disciplina vine din orizontul de timp mai îndelungat pentru care este planificată politica bugetar-fiscală. Prin asumarea unui cadru de cheltuieli pe termen mediu se crează condiţii pentru o informare adecvată a factorilor de decizie responsabili de politici publice bine fundamentate, realiste şi operative. O informare corectă, în baza unor prognoze pe termen mediu, permite Guvernului şi Parlamentului de a privi în perspectivă o decizie sau alta, ceea ce oferă posibilitatea de a ține cont de efectele nedorite ale unei politici bugetar-fiscale şi de a le evita. În al doilea rând, este vorba despre asumarea de către Guvern a unor obiective pe termen mediu privind nivelul agregat al veniturilor și al cheltuielilor, dimensiunea datoriei publice și a deficitului bugetar, care trebuie să fie respectate pe parcursul exercițiului bugetar. Se consideră că cel mai potriviți indicatori pentru a aprecia disciplina fiscală agregată sunt balanța bugetară, datoria publică și dimensiunea sectorului public (Tabelul 2.3.).

Tabelul 2.3. Indicatorii disciplinei fiscale agregate

Anul	Elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB	Dimensiunea sectorului public	Balanţa bugetară, % în PIB	Datoria de stat, % în PIB	Serviciul datoriei de stat, % în total	Împrumu-turi nete, % în PIB
2000	1,09	36,4	-2,5	73,0	17,5	2,59
2001	0,16	31,5	0,6	60,7	13,3	0,16
2002	1,56	34,3	-1,7	56,9	6,3	2,13
2003	0,82	33,1	1,0	46,5	6,3	-0,42
2004	1,44	35,1	0,2	37,3	6,9	0,68
2005	1,37	37,0	1,5	32,4	3,4	0,26
2006	1,53	40,2	-0,3	29,2	2,4	-0,37
2007	1,27	42,0	-0,2	23,2	2,7	-0,02
2008	0,94	41,6	-1,0	18,4	2,8	-0,47
2009	-1.17	45,3	-6,3	24,2	3,0	6,15
2010	0,38	40,8	-2,5	26,3	1,9	3,16
2011	0,65	39,0	-2,4	23,3	2,1	0,68
2012	1,43	40,1	-2,1	24,0	1,9	1,98
2013	0,67	38,5	-1,7	23,4	1,3	1,24
2014	1,29	39,6	-1,7	24,5	1,3	2,02
2015	0,48	37,9	-2,2	27,3	2,2	2,03
2016	0,45	35,9	-1,9	37,8	3,3	2,80

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanţelor, www.old.mf.gov.md şi http://mf.gov.md /ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale (vizitat 04.04.18).

În urma analizei datelor se poate constata că obiectivul sporirii disciplinei fiscale agregate are rezultate modeste. Cu toate că în toată perioada analizată indicatorul datoriei de stat raportate la PIB se reduce constant, iar începând cu 2004 până în 2008 balanța bugetară înregistrează valori foarte bune, nu se poate afirma că acest fapt se datorează anume introducerii CCTM în

practica bugetară. Dacă se urmărește evoluția împrumuturilor nete, se poate constata faptul că cu excepția a 3 ani din perioada analizată, Republica Moldova a contractat mai multe împrumuturi decât a rambursat, ceea ce ar fi trebuit în mod evident să conducă la creșterea ponderii datoriei publice în PIB, totuși aceasta s-a redus. Explicația acestei situații contradictorii constă în faptul că reducerea datoriei de stat în Republica Moldova nu este meritul autorităților publice, ci al concesiilor făcute de creditorii externi privind restructurarea datoriei.

Practica planificării pe termen mediu a bugetului a apărut din necesitatea de a reduce dimensiunea sectorului public prin raționalizarea cheltuielilor publice, însă, după cum se poate constata din datele prezentate în tabelul de mai sus, acest lucru nu a fost realizat în cazul Republicii Moldova, unde în perioada ce urmează după aplicarea CCTM, ponderea cheltuielilor publice în PIB, din contra, a crescut de la 35,1% în PIB în 2004 la 42% în 2007. După cum s-a indentificat în cercetările anterioare [106], faptul că dimensiunea sectorului public a crescut în perioada analizată, contrar obiectivelor de politică bugetar-fiscală, se datorează în principal unor prognoze mult prea optimiste a indicatorilor macroeconomici realizate de Ministerul Economiei [106, p.183-184].

2. *Eficienţă în procesul de alocare*. Alocările cheltuielilor bugetare între şi în cadrul sectoarelor ar trebui să reflecte şi să fie consecvente cu politicile şi priorităţile Guvernului. Resursele trebuie să fie realocate într-un mod progresiv de la programele neprioritare la cele prioritare, de la programele mai puţin eficace la acele cu un efect mai înalt [85, p.2]. Comparativ cu procesul bugetar anual, procesul de alocare a resurselor în cadrul CCTM este unul mult mai complex și presupune o combinare a macrobugetării și a microbugetării. În ceea ce privește aprecierea eficienței alocative se va analiza volatilitatea cheltuielilor pentru învățământ și sănătate. După cum se argumentează în studiul realizat de Grigoli ș.a. [167, p.11] „eficiența alocativă implică ca cheltuielile din sectoarele de bază unde necesitățile sunt în mare parte constante să nu se comporte într-un mod volatil”. Astfel, pentru analiză au fost evaluate cheltuielile pentru educație și sănătate, deoarece aceste cheltuieli ar trebui să evolueze relativ constant de la un an la altul, dar și pentru că anume aceste cheltuieli au fost incluse în planificarea pe termen mediu încă de la primele etape. Pentru analiză, în calitate de date inițiale au fost utilizate datele privind cheltuielile publice, disponibile pe site-ul oficial al Ministerului Finanțelor și datele privind numărul mediu anual al populației și deflatorul PIB, oferite de Biroul Național de Statistică. În cadrul analizei s-a exclus influența factorului monetar prin ajustarea cheltuielilor la preţurile anului 2000 prin aplicarea deflatorului PIB. Ulterior, s-au dedus cheltuielile pe cap de locuitor (tabelul cu date inițiale și calculele efectuate sunt prezentate în Anexa 8). În cazul cheltuielilor pentru educaţie la calcul s-a utilizat numărul mediu anual al

persoanelor cu vîrstă cuprinsă între 3 la 18 ani, care sunt beneficiari ai educaţiei preşcolare, gimnaziale şi liceale, obligatorii în Republica Moldova. Volatilitatea cheltuielilor s-a calculat ca abatere procentuală de la trendul cheltuielilor. La rîndul său, trendul cheltuielilor a fost dedus prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott (Anexa 9). Indicii volatilității cheltuielilor pentru învățământ și sănătate în Republica Moldova pot fi urmăriți în baza Figurii 2.6.

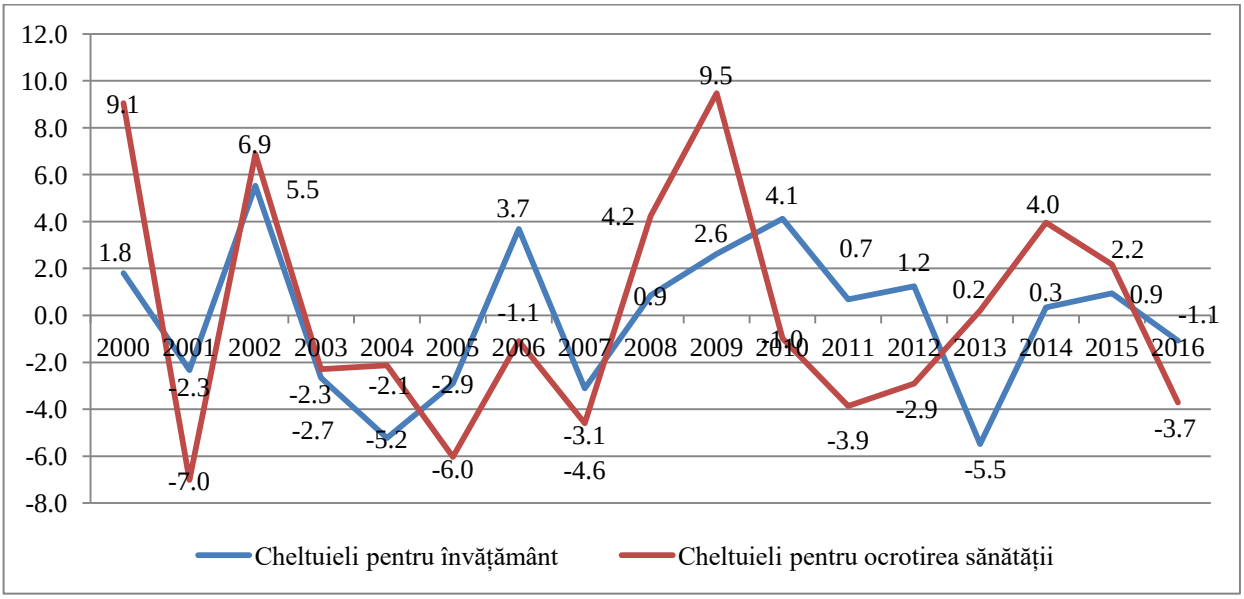


Fig. 2.6. Volatilitatea cheltuielilor pentru învățământ și sănătate în Republica Moldova, %.
Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor datelor statistice ale Mimisterului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 02.04.18)., și ale Biroului Național de Statistică, http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191& (vizitat 02.04.18).

În urma analizei datelor, se constată că în 2003, 2004 și 2005 volatilitatea cheltuielilor pentru învățământ și sănătate s-a redus. O majorare a volatilității cheltuielilor pentru învățământ și sănătate s-a înregistrat în anii 2005 și 2006, urmată de o reducere a indicatorilor în anul 2007, însă apropierea crizei economice globale a condus la sporirea valorii indicatorilor în anii 2008 și 2009. În anii 2011 și 2012, indicatorii capătă valori mai apropiate de zero. În 2013 tendința se menține, însă din cauză că cheltuielile legate de finanțarea învățământului au fost în mare parte debugetizate, instituțiile superioare de învățământ de stat trecând la autofinanțare, volatilitatea cheltuielilor pentu învățământ a fost una mult mai mare decât în anii precedenți. În anii 2014, 2015 şi 2016, volatilitatea cheltuielilor este una relativ mai stabilă și mai mică decît la începutul anilor 2000.

3. Eficienţa tehnică se referă la eficiența cheltuielilor publice. Aceasta presupune creșterea rezultatelor economice și sociale care sunt atinse la un anumit nivel de cheltuieli publice, sau obținerea unor rezultate similare, dar cu cheltiuieli mai mici, reprezentând o

dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare (consumul de resurse financiare publice) şi efectele comensurabile sau estimative obtenabile pe seama obiectivelor finanţate de către stat [37, p.89]. Analiza eficienței tehnice este cel mai greu de realizat, deoarece aceasta reprezintă un indicator calculat, mai degrabă, la nivel de sector sau program de cheltuieli. Pentru a evalua eficienţa tehnică la nivel macroeconomic se propune estimarea efectelor cheltuielilor bugetare printr-un indicator agregat, care să analizeze eficiența gestiunii celor mai importante grupuri de cheltuieli bugetare. Înainte de aceasta însă, se propune de a identifica principalele grupuri de cheltuieli publice şi indicatorii care ar caracteriza efectele acestor cheltuieli.

Se consideră că din punct de vedere istoric, dar şi al funcţiei realizate de stat prin intermediul cheltuielilor publice, cele mai importante cheltuieli grupate în 3 grupe: cheltuielile privind funcţiile de bază ale statului, cheltuieli de ordin social şi cheltuielile de ordin economic (Figura 2.7.).

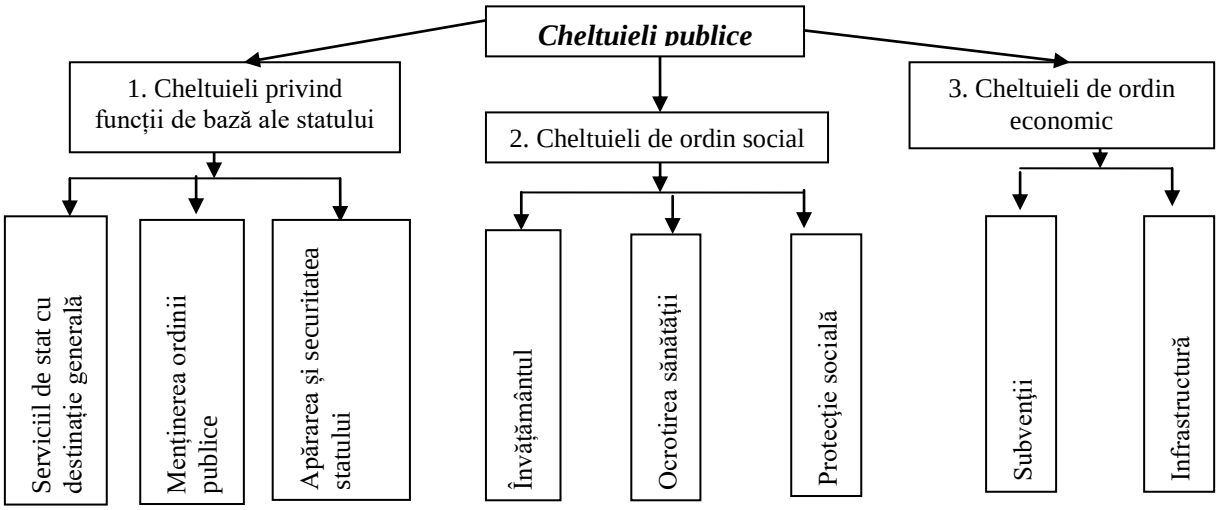


Fig. 2.7. Grupuri principale de cheltuieli publice
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [85].

Cheltuielile privind funcţiile de bază ale statului au fost cele dintâi cheltuieli, care au apărut odată cu instituirea statului ca formă de organizare socială şi întreţinerea instituţiilor sale de bază, reprezentând puterea legislativă, executivă şi judiciară. Tot aici se includ cheltuielile privind funcţia de protecţie a statului, specifice statului jandarm sau „paznic de noapte” şi anume cheltuieli privind protecţia internă a statului, adică menţinerea ordinii publice, şi cheltuieli privind protecţia externă: apărarea naţională şi întreţinerea relaţiilor diplomatice între state.

Odată cu diversificarea funcţiilor statului ca urmare a eșecurilor pieței libere la sfârșitul sec. XIX, începutul sec. XX, şi trecerea de la statul jandarm la statul providenţă, după cel de-al

doilea război mondial, apar şi cheltuielile de ordin social şi economic. În cheltuielile de ordin social se includ categorii importante de cheltuieli cum ar fi cheltuielile pentru învăţământ, ocrotirea sănătăţii şi protecţia socială. Cheltuielile de ordin economic, la rândul lor, includ cheltuieli pentru susţinerea prin subvenţionare a unor ramuri ale economiei şi crearea infrastructurii economice.

După cum afirmă Afonso ș.a. [129, p.9], administrația publică necoruptă și nebirocrată, sistemul judiciar care să asigure dreptate și supremația legii, populația sănătoasă și educată și infrastructura dezvoltată sunt condițiile de bază pentru dezvoltarea unui stat. Reieşind din aceasta, dar şi conţinutul acestor grupuri de cheltuieli au fost selectați indicatorii necesari pentru aprecierea performanței sectorului public (Figura 2.8, Tabelul 2.4).

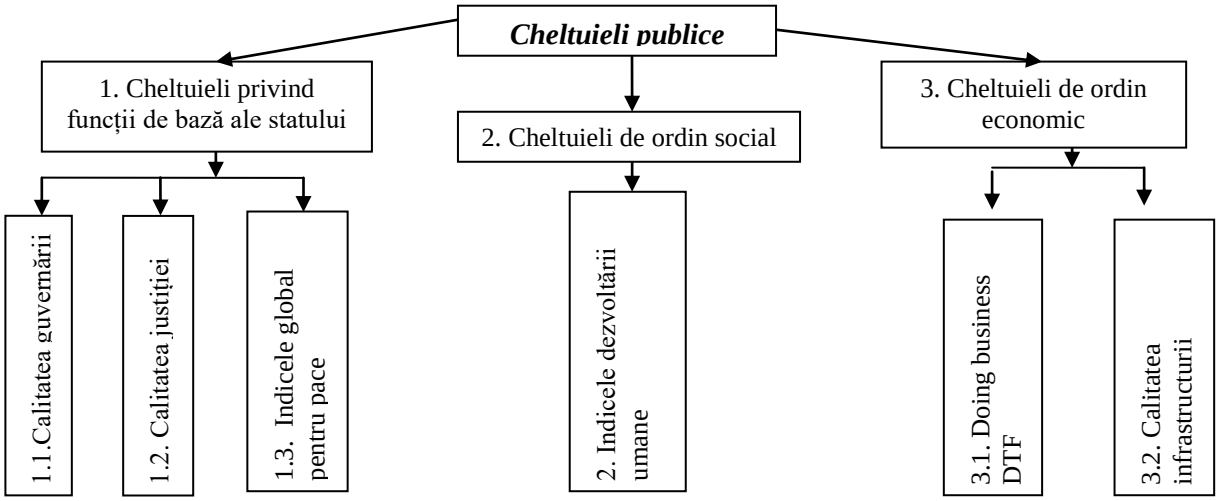


Fig.2.8. Indicatori de efect ai cheltuielilor publice
Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [204] și [121].

Din cauza aplicării în practica bugetară a noii clasificații bugetare, începând cu bugetul pentru anul 2016, datele privind cheltuielile publice pentru anii 2000-2015 și anul 2016 nu sunt compatibile pentru toate grupele de cheltuieli selectate pentru analiză (Anexa 10), iată de ce în analiza eficienței tehnice pentru perioada 2000-2016 se vor selecta doar cheltuielile pentru învățământ, ocrotirrea sănătății și protecția socială. După cum s-a menționat anterior, aceste trei grupe de cheltuieli au fost primele pentru care s-a aplicat planificarea strategică, și, prin urmare, ar trebui să demostreze un progres în evoluția indicatorului eficienței tehnice. În total grupurile de cheltuielile bugetare selectate pentru a fi evaluate, aveau o pondere de 64,82% din bugetul public naţional executat în anii 2000-2016.

În calitate de indicator de efort se va considera mărimea cheltuielilor publice. Pentru selectarea indicatorilor de efect se vor considera obiectivele urmărite de cele trei grupuri de cheltuieli:

- cheltuielile pentru învățământ - sporirea accesului la educație;

- cheltuielile pentru ocrotirea sănătății - îmbunătăţirea continuă a stării de sănătate a populaţiei;

- cheltuielile pentru protecția socială - reducerea sărăciei și a inegalității sociale. Indicatorii selectați pentru cercetare, în mare parte, fac parte din indicatorii privind Obiectivele Dezvoltării Mileniului (Anexa 11). Se consideră că acești indicatori sunt relevanți, deoarece, după cum s-a afirmat anterior, reforma planificării strategice a bugetului în Republica Moldova a a fost inițiată cu scopul ca prin politicile publice, transpuse în planificarea bugetară, să se asigure îndeplinirea indicatorilor privind Obiectivele Dezvoltării Mileniului.

Reieșind din incapacitatea de a compara indicatorii de efect şi efort între ei, aceştia fiind exprimaţi în unităţi de măsură diferite, se va analiza modificarea procentuală a indicatorului de efect față de modificarea procentuală a indicatorului de efort utilizând următoarea formulă [204, p.425-426]:

$$\textbf{Ef. tehnică} = \sum_{i=1}^{9} \omega i \frac{\Delta\ Efect1-0}{Efect0} / \frac{\Delta\ Efort1-0}{Efort0} \quad \textbf{(2.1)}$$

Unde:

Δ $Efect_{1\text{-}0}$ – modificarea indicatorului de efect în perioada n faţă de perioada n-1;

Δ $Efort_{1\text{-}0}$ – modificarea indicatorului de efort în perioada n faţă de perioada n-1;

ω_i – ponderea grupului de cheltuieli în totalul cheltuielilor bugetului public naţional pentru perioada 2000-2016 (19,35% - cheltuielile pentru învățământ, 13,04% - cheltuielile pentru ocrotirea sănătății și 32,42% - cheltuielile pentru protecție socială).

În urma analizei datelor (Tabelul 2.4) se constată că, cu excepția a șase ani din cei 15 analizați, indicatorul eficienței tehnice ia valori negative, ceea ce înseamnă că, deși are loc o creștere a cheltuielilor în domeniu, indicatorii de efect analizați se deteriorează. Chiar și în anii când indicatorul ia valori pozitive, acesta este subunitar, ceea ce semnifică faptul că efortul depus pentru îmbunătățirea indicatorilor de efect a cheltuielilor publice este unul mult mai mare ca rezultatul obținut. Aceste valori modeste ale indicatorului eficienței tehnice se datorează în cea mai mare parte eficienței tehnice scăzute a cheltuielilor pentru protecție socială.

Totodată, analizîndu-se evoluția eficienței tehnice a cheltuielilor (Figura 2.9), se constată o înrăutățire a situație în dinamică, în special în perioada 2009-2015, comparativ cu perioada 2004-2008. Abia în anul 2016 se constată o tendință pozitivă în evoluția indicatorului.

Tabelul 2.4. Calcularea eficienței tehnice

Anii	Învățământ	Ocrotirea sănătății	Protecție socială	Total
2001	0,17	-0,38	-36,66	-11,91
2002	0,29	0,08	-0,32	-0,04
2003	0,19	0,04	-0,65	-0,17
2004	0,22	0,26	-0,23	0,00
2005	0,09	-0,05	0,13	0,05
2006	-0,03	0,09	0,31	0,11
2007	0,06	0,03	-0,26	-0,07
2008	0,03	-0,08	0,09	0,02
2009	0,04	0,03	-0,04	0,00
2010	0,03	0,41	-0,46	-0,09
2011	0,22	0,27	-1,11	-0,28
2012	0,11	0,35	-0,26	-0,02
2013	-0,15	0,10	-1,24	-0,42
2014	-0,01	0,00	-0,31	-0,10
2015	0,04	-0,02	-0,63	-0,20
2016	0,39	0,80	-0,09	0,15

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

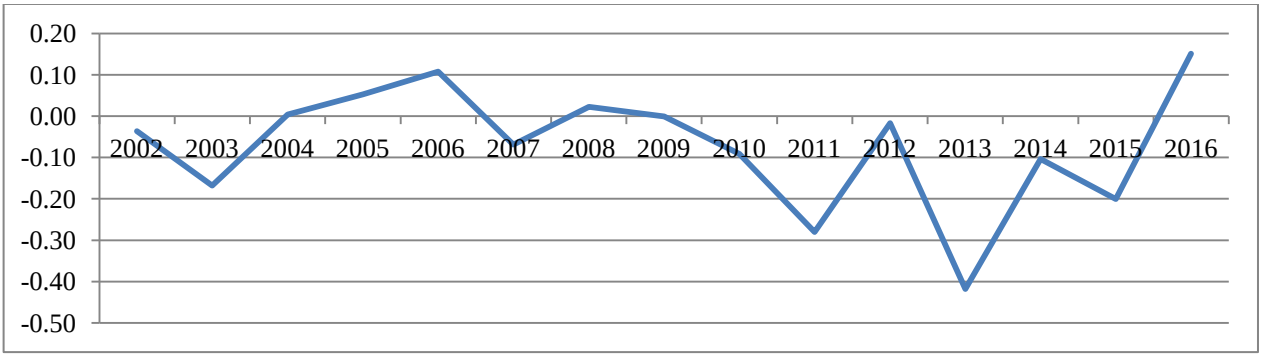


Fig. 2.9. Evoluția eficienței tehnice a cheltuielilor
Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului

Generalizându-se cele analizate anterior, se conchide că, deși a fost inițiată încă în anul 2002, reforma planificării strategice a bugetului în Republica Moldova nu a înregistrat efecte majore până în prezent. Din cele trei obiective ale reformei, doar eficiența alocativă a înregistrat rezultate mai bune după reformă. În ceea ce privește disciplina fiscală, s-a constatat că indicatorii balanței bugetare și cei ai datoriei publice înregistrează valori sustenabile în perioada analizată. Acest lucru nu se datorează, însă, disciplinei fiscale instituite prin implementarea planificării bugetare pe termen mediu, ci concesiilor făcute de creditorii externi privind restructurarea datoriei publice. Mai mult ca atât, analiza efectuată a demonstrat că anume prognozele mult prea optimiste, incluse în documentele CCTM, au constituit principala cauză a creșterii dimensiunii sectorului public contrar obiectivelor de politică bugetar-fiscală. Cele mai modeste rezultate ale reformei sunt înregistrate în cazul obiectivului sporirii eficienței tehnice, care în loc să crească, a

înregistrat o reducere continuă după 2003. O cauză evidentă a acestui fapt este tergiversarea aplicării clasificației în bază de programe a cheltuielilor publice atât în faza de planificare, executare, dar mai ales raportare și control a bugetului public național. Prin urmare, s-a constatat, că deși reforma CCTM a fost instituționalizată în Republica Moldova, aceasta nu a fost pe deplin implementată. Există astfel mult teren de lucru pentru a consolida practicile existente și a produce niște prognoze bugetare mult mai realiste, sustenabile și concentrate pe rezultate.

Reformarea procesului de planificare a bugetului public prin implementarea CCTM este un proces complicat și de durată, însă unul absolut necesar. Totuși, nu trebuie să se facă abuz de beneficiile reformei. Acest mod de planificare a bugetului nu este un „tratament", care ar rezolva absolut toate problemele finanțelor publice. Astfel, pentru a evita o succesiune de „reforme pe hârtie", care constau în implementarea unei măsuri, apoi trecerea la următorul articol din agendă, fără a evalua rezultatele obţinute şi fără a se acorda atenţie celorlalte elemente ale sistemului bugetar, reformele bugetare trebuie să fie evaluate și monitorizate pentru a urmări o finalitate logică a acestora, de a asigura condiții pentru realizarea lor, ceea ce presupune, în primul rând, stabilitatea politică a țării, dar și o mai mare transparență a programelor de reforme. Lucrul asupra reformei nu trebuie să se concentreze doar la Ministerul Finanțelor. Responsabile de reușita acestor schimbări se fac și celelalte autorități ale administrației publice centrale, implicate în procesul bugetar. Pentru implementarea totală, completă a planificării pe termen mediu a bugetului și a elementelor de bugetare în bază de programe și performanță este necesară o modificare fundamentală a culturii administrative [144, p.55].

2.3. Practici în domeniul planificării bugetului în țările Uniunii Europene comparativ cu Republica Moldova

Formarea Uniunii Europene (UE) reprezintă unul dintre cele mai importante rezultate ale popoarelor europene, UE fiind o construcție unică și fără precedent de state, o uniune din care fiecare țară europeană și-a dorit și dorește să facă parte [89, p.192]. Originile UE se trag din Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO), formată prin Tratatul de la Roma din 1951, și Comunitatea Economică Europeană (CEE), constituită în baza Tratatului de la Paris din 1957. Tratatul de la Maastricht a înființat Uniunea Europeană sub actuala denumire în 1993. Ultima amendare a bazelor constituționale ale UE a fost Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 (Anexa 12). Actualmente, UE este o entitate hibridă cu caracteristici

predominant confederale, dar și cu unele caracteristici federale. Istoricul formării și extinderii UE este prezentat în Anexa 13.

De la semnarea Tratatului de la Roma și până în prezent a trecut mai mult de jumătate de secol, timp în care UE s-a manifestat, fără îndoială ca o forță economică impresionantă în întreaga lume. În conformitate cu datele Băncii Mondiale, începând cu 2004 până în 2014, UE reprezenta cel mai important pol economic mondial, devansând Statele Unite ale Americii. Ulterior acest decalaj a crescut până în 2008, când acesta a constituit aproape 25%. Cu o populație de aproape 511,5 milioane de persoane, reprezentând 6,9% din populația globală, UE genera un PIB de aproximativ 16,4 trilioane dolari SUA în anul 2016 (pe locul II după SUA), ceea ce reprezintă 21,7% din PIB-ul estimat global. Cu toate acestea, întrebările privind procesul de integrare europeană nu s-au sfârșit, iar acest lucru este valabil în ultima perioadă mai ales în cazul finanțelor publice europene [149, p.513].

Formarea UE, ca entitate de drept statal, care curpinde o reuniune de state independente, a constituit un prim factor obiectiv care a dus la apariția unor noi procese economice și relații economico-sociale de redistribuire a produsului național obținut în țările membre, finanțele publice europene, având ca participanți Uniunea Europeană, ca entitate de sine stătătoare, pe de o parte și statele componente, respectiv membrii acestei colectivități, pe de altă parte [44, p.11-12]. Caracterul multinațional, respectiv național, al nevoilor ce se cer a fi satisfăcute la nivelul UE, conduce la gruparea finanțelor publice europene în subsistemul finanțelor publice supranaționale și subsistemul finanțelor publice al statelor membre (naționale) [44, p.27].

O caracteristică a sistemului financiar european o constituie dimensiunea redusă a bugetului general al UE, care nu permite autorităților europene să intervină prompt în situații de dezechilibru, ceea ce a condus, prin urmare, la o reacție întârziată a autorităților europene la criza generată în 2008 (Anexa 14). O altă particularitate importantă este faptul că politicile bugetare ale statelor membre sunt descentralizate. Acest aspect al finanțelor publice europene este deosebit de important pentru durabilitatea întregii construcții europene pentru că guvernele statelor membre, mai ales ale țărilor care sunt incluse în zona euro, s-au dezis deja de instrumentele de politică monetară pentru a influența economia și acest lucru înseamnă că abandonarea instrumentele de politică bugetar-fiscală ar încălca suveranitatea statelor membre [144, p.408-409].

Mecanismul finanțelor publice europene este unul foarte complex. Bugetele statelor membre și bugetul general al UE formează împreună un adevărat sistem, între aceste categorii de bugete existând relații interbugetare stânse, formarea resurselor bugetului general al UE fiind concentrată pe resursele preluate din bugetele statelor membre, care sunt utilizate pentru a

finanța acele politici la nivel de Uniune, aducând beneficii întregii Uniuni. Pentru bugetul comunitar ramâne, și în prezent, o mare provocare constituirea resurselor necesare. De asemenea, există numeroase tensiuni între state privind utilizarea banilor comuni. Aceste probleme privind resursele financiare ale Uniunii și reprezintă motivul pentru care finanțiștii europeni privesc cu puțină îngăduință extinderea UE spre Estul Europei [144].

După cum s-a menționat anterior bugetul european este unul foarte mic, comparativ cu bugetul unei federații, ceea ce semnifică faptul că coordonarea politicilor bugetar-fiscale în statele membre este una foarte importantă. Această coordonare nu înseamnă o uniformizare a politicilor bugetar-fiscale ale statelor membre în sensul adoptării unui model unic al finanțelor publice, ci presupune instituirea unor reguli generale în materie de fiscalitate și sustenabilitate a finanțelor publice naționale pentru a asigura funcționarea optimală a politicilor economice și monetare [144].

În ultima perioadă, în literatura de specialitate, se discută tot mai activ despre un model unic al finanțelor publice pentru statele europene [159, p.77]. Deși țările membre UE sunt considerate, în mare parte, țări înalt dezvoltate, nivelul de dezvoltare economică a acestor state diferă, iar aceasta implică și diferențe în ceea ce privește finanțele publice. Sistemele economice naționale ale țărilor membre pot fi grupate în patru submodele de economie, în funcție de localizarea georgrafică, și anume submodelul nordic (Danemarca, Finlanda, Suedia, Olanda), submodelul anglo-saxon (Irlanda, Marea Britanie), submodelul continental (Austria, Belgia, Franța, Germania, Luxemburg) și submodelul mediteraneean (Grecia, Italia, Portugalia, Spania). Astfel, devine evident de ce apar diferențe mari referitor la dimensiunea sectorului public, structura veniturilor și a cheltuielilor publice dintre statele membre. O simplă analiză a mărimii și compoziției cheltuielilor publice ale statelor membre arată că există difirențe semnificative între state (Anexa 15). Datele (Tabelul A.15.1) arată că în anul 2016, cea mai mare dimensiune a sectorului public a fost înregistrată în țările în care este prezent submodelul nordic, cum ar fi Finlanda (56,0%), Danemarca (53,6%) și Suedia (49,4%), iar cea mai mică - în țări mai recent integrate cum ar fi România (34,0%), Lituania (34,2%) și Bulgaria (35,0%), difirența dintre dimensiunea sectorului public dintre aceste grupuri de state fiind una esențială, de peste 20 p.p. În ceea ce privește fiscalitatea, difirențele privind structura veniturilor fiscale în statele membre sunt semnificative. Din analiza datelor statistice (Figura A.15.1) se poate constata că în 2016, cu excepția Bulgariei, Croației și Suediei în statele membre predomină impozitarea directă, cea mai importantă resursă fiscală în majoritatea statelor fiind venitul colectat din contribuțiile de asigurări sociale. Contribuțiile sociale au cea mai mare pondere în veniturile fiscale în Slovacia (44,3%) și cea mai mică în Danemarca (2,0%). Cea mai mare pondere a impozitelor directe se

înregistrează în Germania, Belgia și Luxemburg. În ceea ce privește structura cheltuielilor publice, țările membre ale UE cheltuie cel mai mult pentru protecția socială, urmată de ocrotirea sănătății, servicii publice generale și învățamânt, însă într-o proporție diferită. De exemplu, în 2016 Finlanda aloca 45,8% din resursele bugetului național pentru finanțarea protecției sociale, în timp ce acest indicator în Croația și Cehia acest indicator era de doar 31,2%.

Reieșind din difirențele mari privind politicile bugetar-fiscale dintre state apare întrebarea firească, și anume dacă există o convergență în timp a acestor politici. În domeniul cheltuielilor publice această ipoteză a fost testată în studiul destul de complex, realizat recent de Ferreiro ș.a. în care au fost analizate dimensiunea și compoziția cheltuielilor publice în statele membre în periodata 1995-2007. În studiu nu a fost inclusă perioada anilor în care economia statelor membre a fost afectată de criză pentru a nu denatura rezultatele. Concluzia la care au ajuns autorii acestui studiu este că nu se înregistrează o convergență a politicilor bugetare a statelor membre ale UE, aceasta fiind o dovadă indirectă a existenței elementelor naționale caracteristice fiecărei țări, care ar face dificilă punerea în aplicare a unei strategii unice europene a finanțelor publice bazate pe un model unic al finanțelor aplicat în statele membre [148, p.97]. Prin urmare uniformizarea politicilor naționale în domeniul cheltuielilor publice ramâne a fi până în prezent doar un concept teoretic.

Se cunoaște faptul că o criză economică este aidoma unui test care oferă posibilitatea de a identifica verigile slabe din economie, iar criza economico-financiară mondială declanșată în 2008 a degenerat în 2009 în criză a datoriilor suverane în statele membre ale Uniunii Europene (Anexa 14). Ea a demonstrat că există anumite probleme în funcționarea sistemului financiar public european, care trebuie să fie rezolvate.

Reacția autorităților europene la actuala criză economică a constat nu în reformarea bugetului UE, dar în înăsprirea disciplinei fiscale în statele membre. Actualmente, cadrul de guvernanță economică al Uniunii Europene are drept scop de a detecta, preveni și corecta tendințele economice problematice, cum ar fi deficitele și datoria publică excesivă, care pot împiedica creșterea și pune în pericol economiile statelor membre. În schimb, susținerea economiilor europene afectate de criză a fost mai degrabă al doilea punct pe agenda măsurilor anticriză. Numai în anul 2010, la trei ani după ce criza economică a luat naștere, autoritățile europene au răspuns la criză prin crearea unor mecanisme de sprijin temporar pentru statele sale membre, care în 2013 au fost înlocuite cu Mecanismul European de Stabilitate. De ce s-a întâmplat acest lucru? Explicația este că finanțele publice europene reprezintă o construcție unică, care este totuși în curs de formare, și care necesită, în primul rând consolidarea la nivel de state membre.

Bugetele publice naționale sunt importante pentru ca un guvern să existe și să funcționeze satisfăcător, fiind un element al suveranității unui stat. Bugetele naționale ale statelor membre reflectă alegerile făcute de cetățenii unui stat în domenii fundamentale cum ar fi educația, sănătatea, protecția socială, știința și inovarea, activitatea economică etc., iar aceste alegeri depind de nevoile colective ale societății, care diferă de la țară la țară, în funcție de cultura, tradițiile și istoria țării respective. Și totuși, descentralizarea totală a politicilor bugetar-fiscale crează bariere în calea consolidării Uniunii Economice și Monetare Europene din mai multe motive. În primul rând, aceasta duce la o competiție fiscală dintre state în atragerea investițiilor, diversitatea foarte mare a sistemelor fiscale din țările membre crează bariere în fața liberei circulații a mărfurilor și a capitalurilor, însă cel mai important este faptul că politicile bugetar-fiscale imprudente ale unor state membre pot periclita stabilitatea monedei unice europene. Anume din aceste considerente politicile bugetar-fiscale ale statelor membre nu sunt total independente, ci sunt coordonate, acest lucru fiind deosebit de important pentru întreaga construcție europeană. Această coordonare presupune apropierea legislativă, respectarea unor norme de prudență fiscală și nu uniformizare totală cum afirmă unii. Guvernele statelor membre sunt libere de a promova propriile politici bugetar-fiscale, doar cu condiția respectării unor principii fundamentale cum ar fi sustenabilitatea finanțelor publice, nediscriminarea fiscală și libera circulație în cadrul pieței interne. Cooperarea în domeniul finanțelor publice poate fi delimitată pe două componente: prima cu referire la politica fiscală, care presupune armonizarea fiscală pentru a exclude barierele în fața liberei circulații a mărfurilor și capitalurilor și cea de a doua care se referă la calitatea finanțelor publice și presupune respectarea unor reguli fiscale de care depinde stabilitatea monedei unice europene.

Încă de la începuturile sale, până la crearea Uniunii Economice și Monetare (UEM), constucția europeană a presupus realizarea armonizării legislative. Înainte de a fi acceptate în UE, țările candidate trebuie să însușească acquis-ul comunitar (Anexa 16). Expresia „acquis communautaires" este un termen francez desemnând legislația, reglementările și rezoluțiile emise de UE [14, p.213]. Acesta încorporează un volum considerabil de acte legislative estimate de unii specialiști la 60 000 - 70 000 de pagini din Jurnalul Oficial, iar de alții la - 80 000 de pagini. Acquis-ul comunitar cunoaște din rațiuni metodologice o împărțire în 31 de capitole. Aceste capitole constituie cadrul de negociere dintre statele candidate și UE. Fiscalitatea este încadrată în capitolul X, Impozitarea [112, p.66]. Deci, pe lângă respectarea unor reguli fiscale de către guvernele naționale în vederea asigurării sustenabilității finanțelor publice, acquis-ul comunitar în domeniul finanțelor publice presupune armonizarea fiscală, care la nivelul spațiului european reprezintă „procesul prin care normele fiscale existente în spațiul unic european sunt

perfecționate pentru a deveni comparabile", fiind vorba despre „apropierea legislației fiscale a statelor membre și nu de similitudine fiscală totală" [148, p.456]. Primele rezultate mai semnificative în domeniul armonizării fiscale au fost înregistrate în perioada care a precedat semnarea Tratatului de la Maastricht [148, p.321]. Cadrul legal, care actualmente reglementează gestiunea finanțelor publice în statele membre UE, este prezentat în Anexa 17.

Fiscalitatea în cadrul țărilor membre UE constă din două componente: impozitarea directă și impozitarea indirectă. În ceea ce privește impozitarea directă, aceasta rămâne în competența exclusivă a statelor membre, însă apariția unor situații speciale, cum ar fi dubla impozitare sau activitățile economice transfrontaliere, au impus adoptarea unor măsuri legislative comune tuturor statelor membre aplicabile în special companiilor. Cele mai importante acte legislative comunitare în domeniul impozitării directe a persoanelor juridice sunt Directiva 2011/96/EU (Directiva filialei) prin care se evită dubla impozitare a societăților-mamă pentru profiturile obținute de filiala situată într-un alt stat membru, Directiva 2003/49/EC (Directiva dobânzilor și redevențelor) prin intermediul căreia se elimină impozitele cu reținere la sursă pe plăți transfrontaliere de dobânzi și redevențe între companiile asociate cu sediul în două state membre diferite și Directiva 90/434/EEC (Directiva fuziunilor), care simplifică impozitarea activităților ce implică restructurarea companiilor situate în diferite state membre. În ceea ce privește persoanele fizice, Directiva 2014/48/UE (Directiva economiilor) prevede ca veniturile din economii, percepute sub formă de dobânzi într-o țară a UE de către persoanele fizice rezidente ale altei țări a UE, să fie impozitate efectiv în conformitate cu dispozițiile legale din cea de-a doua țară.

Armonizarea fiscală în țările membre ale UE este mult mai pronunțată în domeniul impozitării indirecte, și anume în domeniul legislației privind TVA și accizele. Se evită astfel distorsionarea concurenței pe piața internă ca urmare a unor variații ale ratelor de impozitare indirectă și a unor sisteme care le-ar oferi firmelor dintr-o anumită țară un avantaj inechitabil față de altele. Începând cu 1992, prin eliminarea taxelor de frontieră și a formalităților vamale de la granițele dintre statele membre, impozitarea indirectă a suferit schimbări decisive. Progresele cele mai importante în domeniul armonizării fiscale s-au înregistrat în ceea ce privește TVA. Acest lucru nu este întâmplător deoarece o parte a acestui impozit participă la finanțarea bugetului general al UE [144]. Normele privind TVA sunt destul de complexe, fiind orientate spre impozitarea la destinație a mărfurilor și serviciilor, ceea ce ar însemna că impozitul este încasat în țara în care se află consumatorul final. În ceea ce privește accizele, cadrul legislativ este constituit din trei categorii, și anume norme privind accizele aplicabile băuturilor alcoolice, articolelor din tutun și produselor energetice.

Gradul de libertate al statelor membre în elaborarea politicilor bugetar-fiscale s-a restrâns mai mult odată cu evoluția UE de la o Uniune Economică spre o UEM. Reformele în domeniul finanțelor publice în statele devenite membre UE s-au realizat din acest moment într-o secvență logică, începând cu instituirea unor reguli care ar urmări stabilitatea euro și culminând cu instituirea unor mecanisme și instituții care să asigure respectarea acestor reguli, în final ajungându-se la conceptul de guvernanță bugetar-fiscală (Figura 2.10).

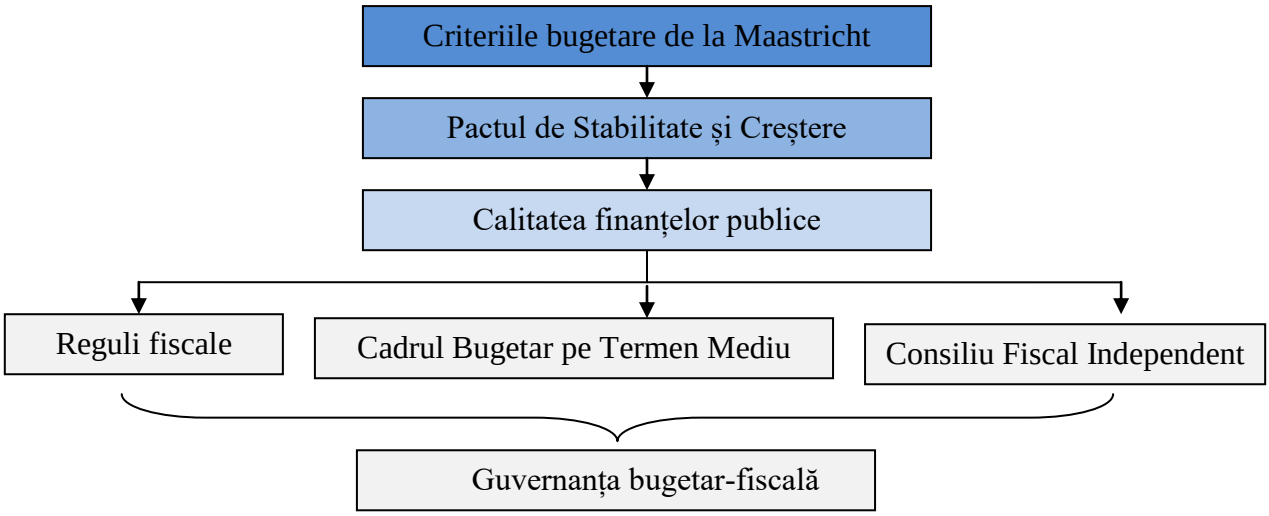


Fig. 2.10. Reformele în domeniul finanțelor publice în țările membre UE
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/what-fiscal-governance_en, (vizitat 02.04.18).

Guvernanța bugetar-fiscală reprezintă un element al responsabilității bugetar-fiscale generale și poate fi definită ca un set de reguli, reglementări și proceduri, care influențează modul în care politica bugetar-fiscală este elaborată, aprobată, implementată și monitorizată. O guvernanță buegtar-fiscală efectivă cuprinde trei componente importante, și anume, *reguli bugetar-fiscale naționale, formularea și implementarea politicii bugetar-fiscale pe termen mediu în mod practic realizat prin CBTM* și *transparența bugetar-fiscală și existența unor instituții bugetar-fiscale independente* [75]. Aceste componente ale guvernanței fiscale sunt interdependende, formând un adevărat sistem. Astfel existența unui CBTM bine fundamentat în practica planificării bugetare nu reprezintă garanția respectării disciplinei fiscale, fără a fi însoțit de reguli fiscale pentru o politică bugetar-fiscală prudentă și instituții independente de Guvern care să monitorizeze aplicarea acestor reguli. În continuare se propune analiza experienței țărilor UE în ceea ce privește fiecare din componentele guvernanței fiscale.

Reguli bugetar-fiscale naționale. Actualmente, în cadrul Uniunii Europene se distinge un subsistem distinct, respectiv Zona Euro, formată în prezent din 19 țări membre UE și 4 „micro-state" atașate, care nu sunt membre UE. Acest grup de state au monedă comună, euro, coordonată de Banca Centrală Europeană, dar a căror politici bugetar-fiscale rămâneau a fi relativ autonome atunci când s-a creat UEM. Formarea acestei UEM, declarate în articolul 3, alineatul 4 al Tratatului de la Maastricht (Tratatul Uniunii Europene) are la bază un set de norme, aplicate ţărilor UE, cunoscute drept criterii de convergență sau criteriile de la Maastricht. Aceste obiective bugetare fundamentale, sunt enunțate în prezent în articolul 140 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. În particular, Protocolului privind procedura de deficit excesiv, anexat tratatului, explică *criteriile bugetare* și prevede că deficitul bugetar consolidat nu trebuie să depășească nivelul stabilit *de 3 % din PIB,* iar datoria publică brută nu trebuie să depășească *60% din PIB.*

După constituirea UEM necesitatea respectării criteriilor bugetare de la Maastricht nu a dispărut, din contra, a devenit și mai importantă, iată de ce țările europene au semnat *Pactul de Stabilitate și Creștere* (PSC) în 1997. Acest Pact a fost răspunsul la preocupările „euroscepticilor" că o uniune monetară nu poate avea succes fără o uniune bugetară și a explicat mult mai clar criteriile bugetare tranformându-le în *reguli fiscale*. Conform Pactului, regula datoriei publice nu se consideră încălcată dacă raportul dintre datoria publică și PIB depășește valoarea de referință de 60%, dar aceasta scade suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm mediu satisfăcător. Ritmul mediu satisfăcător este cel care depășește o douăzecime pe an față de nivelul de referință de 60%, calculat în baza evoluțiilor înregistrate în ultimii trei ani pentru care sunt disponibile date. PSC, de asemenea, stabilește că obiectivul pe termen mediu al pozițiilor bugetare din statele zonei euro să fie aproape de echilibru sau în surplus, situație care ar trebui să le permită să gestioneze situații ciclice normale fără depășirea unui nivel de referință de 3%. De asemenea, această regulă nu se consideră încălcată în cazul în care deficitul depășește 3%, însă acesta s-a diminuat în mod semnificativ şi constant şi atinge un nivel apropiat de valoarea de referinţă, ori depăşirea valorii de referinţă este excepţională şi temporară şi respectivul raport se menţine aproape de valoarea de referinţă. Depășirea valorii de referință se consideră excepțională atunci când își are originea într-un eveniment neobișnuit aflat în afara controlului respectivului stat membru și cu o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau atunci când acesta rezultă dintr-o recesiune economică gravă. Excesul peste valoarea de referință se consideră temporar dacă previziunile bugetare furnizate de Comisie indică faptul că deficitul va scădea sub valoarea de referință după terminarea evenimentului neobișnuit sau a recesiunii economice grave. Această regulă fiscală admite că recensiunile

serioase pot cu ușurință să aducă deficite mai mari, iar în încercarea de a menține deficitele scăzute, în perioada de recensiune guvernul poate fi constrâns să adopte măsuri prea restrictive, care să adâncească recensiunea [31, p. 170].

„Răspunsul politicii fiscale la fluctuațiile economice trebuie să fie contraciclic: excedent bugetar în perioadele de expansiune și deficit bugetar în cele de recesiune. De multe ori, însă, politica fiscală este prociclică, în perioadele de expansiune economică cheltuielile crescând mai mult decât veniturile. Deoarece elasticitatea cheltuielilor bugetare în raport cu modificarea PIB este inferioară celei a veniturilor, creșterea cheltuielilor din perioadele de expansiune economică va conduce, în perioadele de recesiune, la deficite excesive" [4, p.37-38]. O politică bugetar-fiscală expansionistă stimulează cererea agregată și dezvoltarea economiei, însă utilizarea ei în perioade de ascensiune a economiei poate conduce la epuizarea spațiului fiscal pentru stimularea economiei în perioada de recensiune. Pentru a a evita astfel de situații, regula echilibrului bugetar a fost completată cu un nou criteriu inclus în Tratatul Fiscal[5], intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2013, și anume stabilirea unui obiectiv pe termen mediu de buget (OTM), inclus în cadrul bugetar național pe termen mediu și care se referă la soldul structural al bugetului exprimat ca procent în PIB. Soldul structural sau ajustat ciclic este utilizat pentru a evalua politica fiscală a statelor membre, respectiv, dacă acestea dispun de o marjă de siguranță astfel încât pragul de 3% din PIB să nu fie depășit în situații de recesiune. Deficitul bugetar ajustat ciclic a devenit punctul central al mecanismului de supraveghere fiscală din partea Comisiei și a Consiliului. Deficitul structural este un indicator de estimare a mărimii politicii bugetar-fiscale discreționare și reprezintă deficitul fiscal, care s-ar obține dacă PIB-ul s-ar afla la nivelul potențial și nu va reflecta aspecte ciclice din activitatea economică. Dacă soldul structural este excedentar aceasta denotă că este aplicată o politică bugetar-fiscală restrictivă, iar în cazul în care acest indicator este deficitar, se poate trage concluzia că politica bugetar-fiscală este una expansionistă. Conform Tratatului Fiscal, un deficit structural poate fi de cel mult 0,5 % din PIB pentru statele cu o pondere a datoriei în PIB ce depășește 60% sau cel mult 1,0% din PIB pentru statele cu un nivel de îndatorare in limita de 60%. OTM este astfel calculat pentru fiecare stat în parte în funcție de potențialul de creștere al țării, datoria publică și costul de îmbătrânire a populației și se încadrează în acest interval [31, p. 171].

Pentru a analiza dacă se realizează progrese suficiente în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, pentru a urmări dacă guvernul unui stat nu se angajează în anumite măsuri de politică, fără a avea acoperirea financiară necesară, Tratatul Fiscal de asemenea

[5] În mod oficial Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare, semnat la 2 martie 2012 și intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2013

prevede monitorizarea și respectarea *regulii creșterii cheltuielilor publice*. În cadrul programelor de stabilitate, precum și a celor de convergență, creșterea în exces a cheltuielilor într-un ritm ce depășește ritmul de creștere a PIB-ului pe termen mediu, trebuie să fie însoțită de măsurile discreționare privind veniturile. Totalul cheltuielilor exclude cheltuielile privind dobânzile, cheltuieli provenind din programele Uniunii și acoperite din fondurile Uniunii, și cheltuielile nediscreționare privind ajutorul de șomaj. Respectiv, o majorare a acestor cheltuieli peste rata de referință nu se consideră a fi o încălcare, dacă este integral compensată de majorări ale veniturilor, impuse prin legislație.

Pentru a fi eficace în contracararea dezechilibrelor bugetare, normele fiscale trebuie să fie dotate cu caracteristici adecvate în cadrul instituțional al politicii bugetare: dacă o regulă fiscală va fi respectată sau nu depinde în mare măsură de caracteristicile sale instituționale. Pentru a surprinde influența acestor caracteristici, Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare a Comisiei Europene a construit un *indice al regulilor fiscale*, utilizând pentru noua metodologie informații privind:

- temeiul juridic;
- caracterul obligatoriu;
- organismele de monitorizare și punere în aplicare;
- mecanismele de corecție;
- rezistența la șocuri a regulilor fiscale din statele membre.

În baza analizei datelor (Figura 2.11), se constată că în perioada ce a urmat după criza finanțelor publice în statele membre UE se atestă o consolidare evidentă a regulilor fiscale. Dintre statele membre cel mai înalt nivel al indicatorului în anul 2016 sunt Bulgaria, urmată de Italia, Germania și Lituania. Cel mai jos nivel al indicatorului se atestă în Cehia.

Deși în literatura de specialitate există și critici asupra modului arbitrar în care au fost stabilite limitele în cazul regulilor privind deficitul bugetar și datoria publică, beneficiul adus de aplicarea lor practică este evident. Datele emprice privind indicatorii finanțelor publice în statele membre UE (Anexa 14) demonstrează că aplicarea regulilor fiscale contribuie la sporirea disciplinei fiscale, acestea fiind un exemplu de bune practici în domeniul gestiunii finanțelor publice care ar putea fi aplicate și în Republica Moldova.

În ceea ce privește Republica Moldova, în Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, sunt prevăzute trei categorii de reguli bugetar-fiscale noi, și anume: reguli privind politica bugetar-fiscală, regulile privind soldul bugetului și regulile privind impactul financiar. Conform regulii privind politica bugetar-fiscală, aceasta se elaborează

în concordanţă cu alte politici convergente şi asigură ca nivelul-limită anual al deficitului bugetului public naţional, excluzând granturile, către anul 2018, să nu depăşească 2,5% din PIB. De asemenea la stabilirea priorităţilor de politici, autorităţile publice responsabile asigură consecvenţa şi continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar pe termen mediu. Conform regulii soldului bugetar nivelul-limită al soldului bugetar se stabileşte prin legile/deciziile bugetare anuale, care prevăd, după caz, sursele de finanţare a deficitului bugetar sau direcţionarea excedentului bugetar. Regulile privind impactul financiar stabilesc că proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare, iar pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor şi/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget. De asemenea, stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.

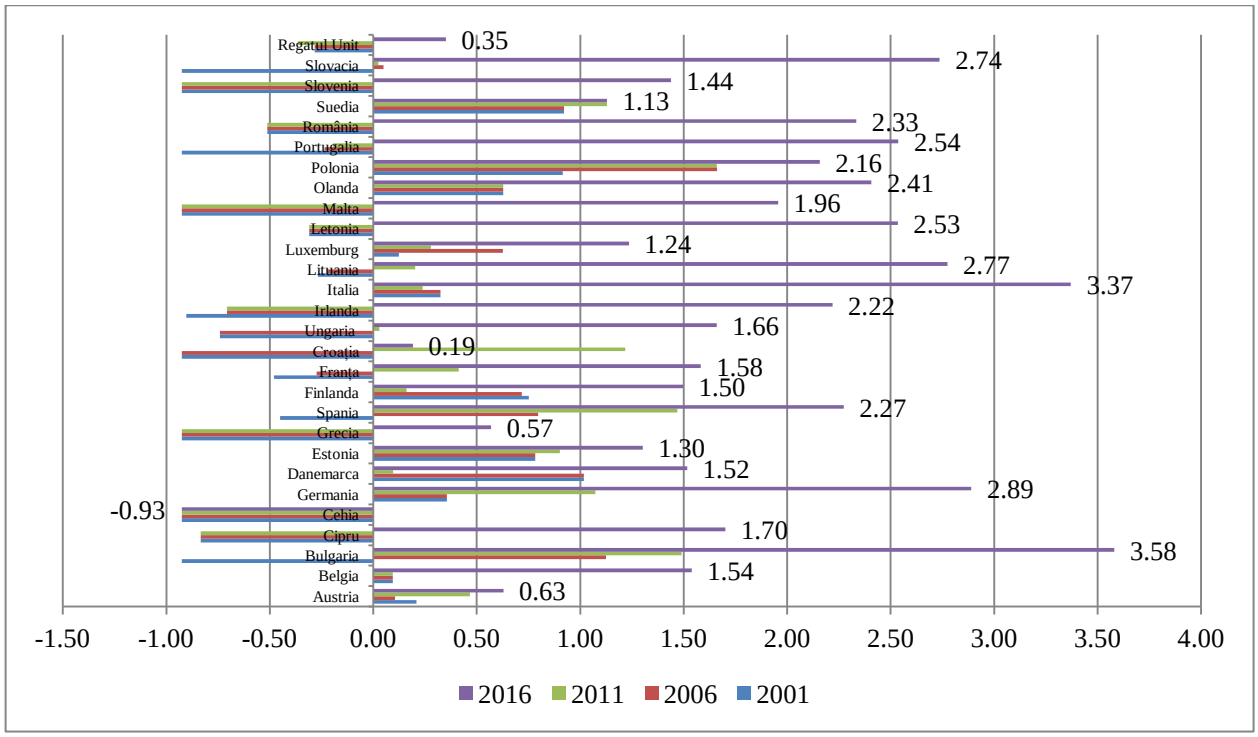


Fig. 2.11. Indicele regulilor fiscale în statele membre UE

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en, (vizitat 02.04.18).

Totodată în lege nu este menționat un plafon privind mărimea datoriei de stat. Acest plafon este stabilit însă anual în cadrul Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu”, document care este elaborat pentru o perioadă de 3 ani, și este aprobat prin Hotărâre de

Guvern. Primul document de acest gen a fost elaborat în anul 2011 pentru perioada 2012-2014. Sinteza parametrilor de risc și sustenabilitate aferenți datoriei de stat pentru perioada 2012-2017 sunt prezentați în Tabelul 2.5.

Tabelul 2.5. Parametrii de risc și sustenabilitate ai datoriei de stat în Republica Moldova

Parametrii de risc						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Datoria de stat scadentă în decursul unui an (% în total)	≤ 35	≤ 35	≤ 35	≤ 35	≤ 35	≤ 25[6]
Datoria de stat internă (% în total)	≥ 20	≥ 20	≥ 20	≥ 20	≥ 20	≥ 20
Datoria de stat într-o anumită valută străină (% din total)	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50
Datoria de stat cu rata dobînzii variabilă (% din total)	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 50	≤ 40[3]
Parametri de sustenabilitate						
Serviciul datoriei de stat (% în raport cu veniturile bugetului de pe componenta de bază)	-	≤ 20	≤ 20	≤ 22	≤ 15[7]	≤ 15
Ponderea datoriei de stat şi a unităţilor administrativ-teritoriale în PIB	-	-	≤ 60	≤ 60	≤ 60	-

Sursa: Elaborat de autor în baza Rapoartelor privind datoria de stat.

Legea privind finanțele publice locale nr.397 din 16 octombrie 2003 stabilește anumite reguli specifice pentru bugetele locale. În particular, articolul 12 prevede ca bugetele aprobate de către autoritățile publice locale să fie echilibrate (fără deficit) și art.13-14 stabilesc anumite limite privind contractarea împrumuturilor pentru cheltuieli curente și de capital:

Volumul total al împrumuturilor pentru cheltuieli curente, scadente în același an bugetar nu trebuie să depășească 5% din totalul veniturilor aprobate (precizate) ale bugetului local, cu excepția transferurilor speciale;

Autoritățile locale pot contracta împrumuturi pentru cheltuieli de capital, doar în cazul în care valoarea totală a plăților anuale legate de deservirea datoriei bugetelor locale (rambursarea împrumutului, plata dobânzilor și a altor plăți aferente) nu trebuie să depășească 20% din veniturile totale anuale ale bugetelor respective, excluzând transferurile speciale.

[6] Valori ajustate comparativ cu Programul „Managementul Datoriei de Stat pe termen mediu (2016-2018)", ca urmare a emisiunii de către Ministerul Finanţelor a obligaţiunilor de stat cu scadența cuprinsă între 1 și 25 de ani, conform Legii nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligaţiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanţelor a obligaţiilor de plată derivate din garanţiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 şi nr.101 din 1 aprilie 2015.

[7] Începând cu anul 2016, unitatea de măsură a indicatorului este % în raport cu veniturile bugetului de stat fără granturi.

Totodată, articolul 47 din Legea nr.419/2006 privind datoria sectorului public, obligă autoritățile publice locale să obțină aprobarea prealabilă a Ministerului Finanțelor înainte de a contracta împrumuturi cu o scadență mai mare de 1 an.

În cazul Republicii Moldova, nu există reguli privind mărimea deficitului structural sau ritmul de creștere a cheltuielilor publice similare regulilor din UE, iar introducerea acestora ar putea fi una benefică pentru țara noastră.

Aplicarea regulilor fiscale europene în Republica Moldova trebuie să fie una foarte prudentă. Se consideră că „exportarea" acestor reguli în țara noastră, cu o economie națională net inferioară celor europene, fără a le adapta la contextul național, nu este una oportună. Astfel, se consideră că limita privind deficitul bugetar de 2,5%, excluzând granturile, respectă mult mai bine contextul național. În ceea ce privește însă datoria publică, se consideră că limita optimală în cazul Republicii Moldova ar fi de cel mult 40% din PIB.

Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Cele mai importante transformări în domeniul planificării bugetelor naționale în statele membre ale UE țin de aplicarea CBTM în planificarea bugetară și alinirea calendarelor bugetare a statelor membre în cadrul Semestrului European. Cercetarea empirică privind eficiența CBTM în statele membre UE acoperă două categorii de studii: cele care analizează toate țările membre și studii de caz la nivel de țară. Studiile din prima categorie se referă la analizele efectuate de Comisia Europeană [187; 153; 152]. Cercetările efectuate de mediul academic la acest subiect sunt puțin numeroase și se referă la studii de caz realizate la nivel de țară sau grupuri de țări.

CBTM nu sunt o invenție complet nouă inspirată de criza recentă. De fapt, unele țări europene au o experiență de zeci de ani în aplicarea acestora. De exemplu, experiența unor țări europene cum ar fi Marea Britanie sau Germania privind planificarea bugetară pe termen mediu datează încă din anii '60. Prima țară UE care a experimentat o astfel de practică este *Marea Britanie*, care de-a lungul ultimelor cinci decade a cunoscut aplicarea a trei modele de CBTM [169, p.146]. Astfel, în perioada 1967-1993, guvernul Regatului Unit avea la dispoziție un CBTM indicativ flexibil, bazat pe o plafonare a cheltuielilor publice pentru o perioadă de trei ani, cunoscut sub numele de „Planificare Totală". Această planificare a cuprins toate cheltuielile guvernamentale cu excepția cheltuielilor privind dobânzile pentru datoria de stat. În anii 1994-1998, guvernul utiliza un CBTM obligatoriu bazat pe un plafon de cheltuieli agregate stabilit, cunoscut sub numele „Control total". Spre deosebire de Planificarea totală, Controlul total este un cadru fix care era stabilit pentru perioade de trei ani. Din 1999 până în prezent, guvernul a operat un sistem de plafoane ministeriale fixe, cunoscut sub numele de „Limite de Cheltuieli

Departamentale". Conform acestei abordări, plafoanele multianuale sunt stabilite pentru fiecare dintre cele 25 de ministere și nu sunt revizuite pentru o perioadă de doi-trei ani.

Italia a adoptat legislația privind introducerea unor aspecte privind planificarea bugetară pe termen mediu în 1988. La mijlocul anilor 1990, tot mai multe state europene încep să adopte CCTM în încercarea de a îndeplini criteriile bugetare de la Maastricht, stabilite ca condiție preliminară pentru a intra în Uniunea Economică și Monetară [128]. Introducerea practicii CBTM nu era obligatorie pentru țările UE, însă, în calitate de bună practică în domeniul managementului finanțelor publice, a fost introdus în țările care înregistraseră deficite bugetare, respectiv, niveluri mari ale datoriei publice sau care treceau prin perioade de criză. *Finlanda, Olanda* și *Suedia* au aplicat perspectiva pe termen mediu în procesul de planificare bugetară la mijlocul anilor 1990. Pornind de la fenomenele de indisciplină fiscală în ceea ce privește cheltuielile bugetare, *Olanda* a introdus un cadru bugetar pe termen mediu în anul 1994. Faza inițială a procesului bugetar începe odată cu instalarea unui nou guvern, iar programul bugetar se referă la întreaga perioadă de patru ani de funcționare a guvernului. O atenție deosebită în Olanda este acordată obținerii consensului tuturor partidelor politice în ceea ce privește conținutul cadrului bugetar pe termen mediu. La începutul deceniului '90 și *Finlanda* a trecut printr-o recesiune economică generatoare de numeroase dificultăți bugetare. Ca răspuns la aceasta, Finlanda a adoptat în anul 1991 o serie de reforme fiscale, care au culminat cu adoptarea în anul 1995 a unui cadru multianual al cheltuielilor bugetare. Acesta a contribuit într-o măsură importantă la asigurarea unei stabilități fiscale în Finlanda. După cum se știe, *Suedia* a trecut printr-o perioadă de criză financiară și fiscală la începutul deceniului '90. Ca urmare a situației economice prin care a trecut, Suedia a implementat practica CBTM în anul 1997.

PSC a introdus un instrument important de armonizare a politicilor economice prin stabilirea unor obiective comune de politică economică pe termen mediu combinate cu anumite mecanisme de supraveghere din partea Comisiei Europene. Astfel, conform Regulamentului (CE) nr.1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare, precum și supravegherea și coordonarea politicilor economice, cunoscut ca și componenta preventivă a PSC, începând cu anul 1998, statele membre sunt obligate de a prezenta anual Comisiei Europene programe de stabilitate (în cazul statelor membre din zona euro) sau de convergență (în cazul statelor care nu fac parte din zona euro), cu toate că difirența dintre conținutul acestor documente este una foarte mică și constă doar în faptul că programele de convergență trebuie să conțină informații și despre politica monetară. Ambele tipuri de rapoarte includ în componența lor planuri bugetare pe termen mediu.

Mai precis, prin acest regulament statele membre sunt obligate să prezinte, informații cu privire la obiectivul bugetar pe termen mediu și traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului menționat pentru soldul bugetului general, ca procentaj din PIB, evoluția așteptată a ratei datoriei publice, traiectoria planificată de creștere a cheltuielilor publice, inclusiv alocările corespondente pentru formarea de capital fix brut, ținând seama în special de condițiile și criteriile pentru stabilirea creșterii cheltuielilor, traiectoria planificată de creștere a veniturilor publice în ipoteza menținerii politicilor existente și o cuantificare a măsurilor discreționare prevăzute în privința veniturilor. Astfel, statele trebuie să atingă și să mențină o poziție bugetară care va permite stabilizatorilor automați să joace pe deplin rolul în atenuarea eventualelor șocuri economice [152, p. 151]. Deci, în multe privințe programele de stabilitate și convergență pot fi considerate o formă a CBTM. Complexitatea acestor planuri bugetare pe termen mediu a crescut continuu. Astfel, conform Comisiei Europene, dacă rapoartele din 1999 cuprindeau doar măsuri de stabilizare pentru atingerea obiectivelor pe termen mediu, atunci rapoartele din 2002 au extins orizontul de planificare până la mijlocul secolului XXI, urmărind atingerea sustenabilității finanțelor publice. Dorința de a adăuga dimensiunea multianuală la planificarea bugetară a inspirat alte cinci state membre ale UE (*Austria, Estonia, Franța, Polonia* și *Slovacia*) să introducă CBTM în practică în anii 2000.

Preocuparea Comisiei Europene privind aplicarea CBTM în statele membre ale Uniunii a luat amploare începând cu perioada ce a urmat primei reforme a PSC din 2005, când relaxarea cadrului legal comunitar privind disciplina fiscală trebuia să fie compensată de creșterea calității guvernanței fiscale în țările europene. În urma lansării unui studiu efectuat din inițiativa Comisiei Europene în anul 2006, în urma chestionării statelor membre s-a constatat că situația privind planificarea pe termen mediu a bugetului varia considerabil. În timp ce în unele state, această practică a fost inițiată cu mult timp în urmă având un rol important în fundamentarea politicilor bugetar-fiscale, în alte state singurul intrument de planificare bugetară pe termen mediu era programul de stabilitate sau convergență [152, p.151]. În anul 2006, dintre statele membre CBTM, nu se aplica doar în Grecia, Cipru, Luxemburg, Ungaria și Portugalia [152, p.156]. În anul 2008 când criza economică globală s-a extins și asupra economiilor de pe vechiul continent, deja 22 din cele 27 de state membre ale UE utilizau CBTM ca instrument de planificare bugetară [153, p.75]. În prezent toate țările membre UE utilizează o formă sau alta a cadrelor pe termen mediu.

Accelerarea adoptării și consolidării practicii CCTM în cadrul statelor membre ale UE a fost cauzată de cea de-a doua reformă a PSC, care a început odată cu debutul crizei economice mondiale în statele europene, atunci când datoria publică pentru UE-27 a început a crește. Criza

economică a arătat că multe ţări europene se confruntă cu probleme fundamentale şi cu tendinţe care nu sunt viabile pe termen lung. Lecția crizei este că Europa are nevoie să-și consolideze uniunea economică, să-și desăvârșească uniunea monetară existentă și să se asigure de sustenabilitatea finanțelor publice. Iată de ce în 2011, PSC a făcut obiectul unei ample reforme. de revizuire și consolidare a bazei legislative a PSC, aceasta a fiind completată de șase acte legislative, care au intrat în vigoare la 13 decembrie 2011 și care poartă denumirea de „pachetul șase". Această reformă a reprezentat o etapă nouă în aplicarea practicii planificării pe termen mediu a bugetului în țările membre. Astfel, conform Directivei 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerinţele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, acestea sunt obligate să aplice în practica planificării bugetului cadre bugetare pe termen mediu începând cu 1 ianuarie 2014. În cadrul acestei Directive se menționează că planificarea bugetară națională se poate conforma atât componentei preventive, cât și celei corective a PSC numai în cazul în care adoptă o perspectivă multianuală și urmărește, în special, realizarea obiectivelor bugetare pe termen mediu. Conform articolului 9 al Directivei, statele membre stabilesc un cadru bugetar pe termen mediu credibil și eficace, care să prevadă adoptarea unui orizont de planificare bugetară de cel puțin trei ani pentru a se asigura că planificarea bugetară națională se înscrie într-o perspectivă de planificare bugetară multianuală. Conform aceluiași articol, Cadrele bugetare pe termen mediu prevăd proceduri de stabilire a următoarelor elemente:

(a) obiective bugetare multianuale transparente și detaliate compatibile cu normele numerice bugetare în vigoare privind deficitul bugetar, datoria publică și obiectivul pe termen mediu, pe care le vom descrie ulterior.

(b) proiecții pentru fiecare rubrică principală de cheltuieli și venituri ale administrației publice, cu mai multe detalii la nivelul administrației centrale și al securității sociale, pentru perioada exercițiului bugetar vizat și, ulterior, pe baza unor politici neschimbate;

(c) o descriere a politicilor prevăzute pe termen mediu cu impact asupra finanțelor administrației publice, defalcate în funcție de rubricile principale de venituri și cheltuieli, arătând modalitatea de realizare a ajustării în direcția atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu în comparație cu previziunile, în condițiile în care politicile rămân neschimbate;

(d) o evaluare a modalității probabile în care politicile prevăzute, menționate mai sus, vor afecta sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, având în vedere impactul lor direct pe termen lung asupra finanțelor administrației publice.

Ulterior, prevederile Pactului au fost completate prin „pachetul doi", cele două regulamente intrând în vigoare la 30 mai 2013 prin introducerea supravegherii suplimentare și proceduri pentru zona euro de monitorizare a statelor membre. Astfel, în ceea ce privește

planificarea bugetelor publice, articolul 4 din Regulamentul 473/2013, prevede noțiunea de calendar bugetar comun, care acoperă și pregătirea la nivel național a planurilor financiare pe termen mediu și a bugetelor anuale în cadrul Semestrului European. Statele membre din zona euro sunt astfel obligate de a face publice planurile financiare naționale pe termen mediu, în același timp, cu programele lor de stabilitate și programele naționale de reformă, de preferință până la 15 aprilie și nu mai târziu de 30 aprilie. Datorită reformelor regulilor de guvernanță fiscală din UE, multe state membre au introdus recent cadre bugetare pe termen mediu sau le-au revizuit în mod semnificativ pe cele existente precum se poate observa și din evoluția indicelui CBTM în statele membre (Figura 2.12).

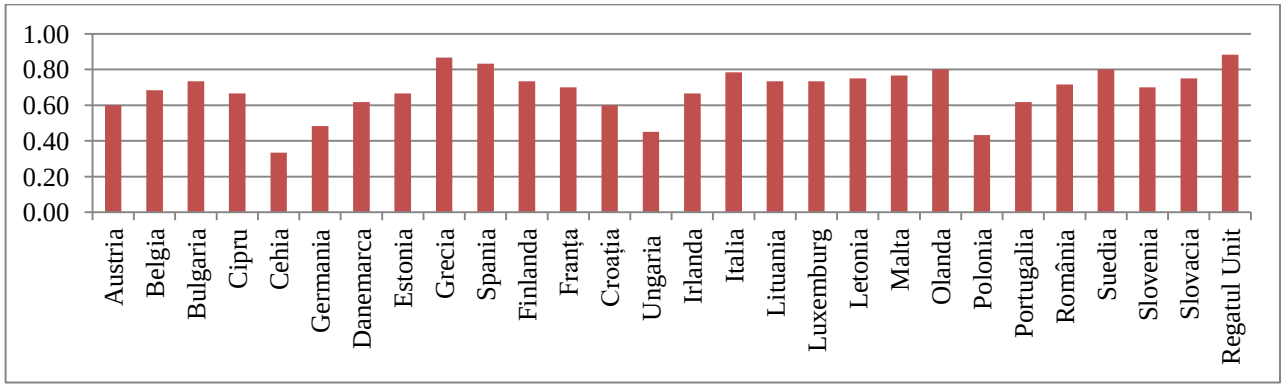


Fig. 2.12. Indicele CBTM în statele membre UE în anul 2016
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en, (vizitat 02.04.2018).

Acest indice este calculat de Comisia Europeană începând cu anul 2006 în baza unor anchete completate de statele membre. Indicele CBTM ia în considerare atât existența și cît și proprietățile cadrele bugetare naționale pe termen mediu. Indicele surprinde calitatea cadrului bugetar pe termen mediu, prin cinci criterii:

- existența unui CBTM;
- conexiune între CBTM și pregătirea bugetului anual;
- implicarea parlamentelor naționale în pregătirea CBTM;
- existența unor mecanisme de coordonare între nivelurile administrației publice, înainte de stabilirea obiectivelor bugetare pe termen mediu pentru toate nivelurile guvernamentale;
- mecanisme de monitorizare și de aplicare a obiectivelor bugetare anuale.

După cum se poate observa în baza datelor, în anul 2016, scorul maximal a fost înregistrat în România, Letonia, Olanda și Franța. Din grafic, de asemenea se poate constata că

chiar dacă în anul 2016 practica planificării pe termen mediu este prezentă în toate statele europene, totuși rezultatele înregistrate de statele membre variază considerabil de la țară la țară, aceasta deoarece prevederile legale europene lasă o marjă mare de discreție, iar din acest motiv și caracteristice CBTM diferă semnificativ de la un stat la altul.

După cum s-a menționat în capitolul precedent, CBTM a fost introdus în Republica Moldova în 2002 și treptat și-a extins aria de acoperire și analiza sectorială. Cu toate că CBTM este integrat în procesul de elaborare a bugetului de stat, totuși după cum a fost argumentat anterior, trebuie depuse eforturi privind asigurarea că planificarea bugetară se bazează pe previziuni macroeconomice și bugetare realiste. Astfel, calitatea prognozelor macroeconomice în Republica Moldova, dar și imprevizibilitatea atragerii surselor externe afectează calitatea prognozelor bugetare și constituie un risc iminent pentru prognozele bugetare.

Transparența bugetar-fiscală și existența unor instituții bugetar-fiscale independente se referă la disponibilitatea largă de informații cu privire la formularea și implementarea politicii bugetar-fiscale și existența unor instituții publice independente, care contribuie la elaborarea politicilor fiscale și monitorizează performanța fiscală prin furnizarea unor analize, evaluări și recomandări. Aceste instituții se referă la existența supravegherii independente de către Parlament, consiliul bugetar-fiscal independent, auditul public extern (instituția supremă de audit). De asemenea, transparența se referă la politicile guvernamentale deschise, publicul fiind conștient despre conținutul politicilor bugetar-fiscale [75].

În anul 2012, Tratatul european privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța (în vigoare de la 1 ianuarie 2014) a recunoscut necesitatea „unui organ independent” la nivel național însărcinat să monitorizeze respectarea normelor de politică fiscală națională și să elaboreze previziunile macroeconomice și bugetare utilizate pentru planificarea bugetului. În mai multe state membre ale UE, instituțiile bugetar-fiscale independente (numite și consilii fiscale) sunt menite să promoveze sustenabilitatea finanțelor publice prin intermediul funcțiilor de [74, p.3]:

- evaluare publică a planurilor și a performanței bugetar-fiscale, inclusiv monitorizarea respectării regulilor bugetar-fiscale;

- evaluare sau furnizare a prognozelor macroeconomice și bugetare;

- promovare a transparenței bugetar-fiscale și stimularea unor dezbateri publice efective cu privire la aspectele bugetar-fiscale;

- creștere a costurilor reputaționale a politicilor nedorite.

Caracteristicile de bază ale unui consiliu fiscal bine conceput includ [74, p.3]:

1. *Independență funcțională* care se referă la faptul că Consiliul Fiscal trebuie să fie, în primul rând, o instituție independentă, în sens că trebuie să raporteze doar Parlamentului.

Conform analizei efectuate de Ministerul Finanțelor majoritatea Statelor Membre ale Uniunii Europene au consilii fiscale independente, dar care variază semnificativ în modul de organizare și funcționare [74, p.3]. După cum se poate observa din Anexa 18, există o diversitate considerabilă de modele instituționale. Consiliile fiscale în economiile cu venituri medii și avansate sunt, în mare parte, atașate la puterea legislativă, executivă sau sunt autorități independente, în cazul în care acestea sunt atașate la instituția supremă de audit sau la banca centrală.

2. *Capacități analitice puternice* – aceasta presupune angajarea unor experți în analiză și planificare macroeconomică și bugetară deoarece realitatea practică demonstrează că anume prognozele macroeconomice și bugetare nerealiste pot împiedica considerabil eficacitatea planificării bugetare și pot afecta angajamentul față de disciplina bugetară. Personalul consiliilor fiscale ar trebui să includă academicieni, experți în domeniul politicilor și funcționari publici. Consiliile fiscale mici (cu mai puțin de 10 profesioniști cu normă întreagă) sunt adesea însărcinați cu evaluarea politicii bugetar-fiscale, în timp ce consiliile mai mari combină diferite funcții, inclusiv cea de pregătire a prognozei, analiza sustenabilității pe termen lung și chiar calcularea costurilor măsurilor de politică, de aceea pentru ca această cerință să fie respectată, este necesar ca Consiliul Fiscal să includă cel puțin 10 angajați profesioniști cu normă întreagă.

3. *Rapoarte și declarații pe scară largă reflectate în mass-media* fiind necesare pentru a spori transparența procesului de planificare necesară pentru a elimina asimetria de informații dintre guvernanți și cetățeni, aceștia din urmă având posibilitatea de a controla modul de gestiune a banilor publici.

În anul 2015, în cadrul noii metodologii privind baza de date privind guvernanța fiscală, Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare a introdus un Indice al Instituțiilor Fiscale, care are ca scop măsurarea amplorii sarcinilor executate de Consiliile Fiscale. Acest indice analizează următoarele aspecte:

- monitorizarea politicii și a regulilor fiscale;
- prognoză macroeconomică/bugetară;
- calcularea costurilor de politică;
- analiza durabilității pe termen lung a finanțelor publice;
- promovarea transparenței fiscale;
- recomandări normative privind politica fiscală.

Indicele oferă o imagine relevantă a mandatului diferitelor instituții, dar nu ar trebui să fie considerată o dovadă completă a eficienței acestora (Figura 2.13).

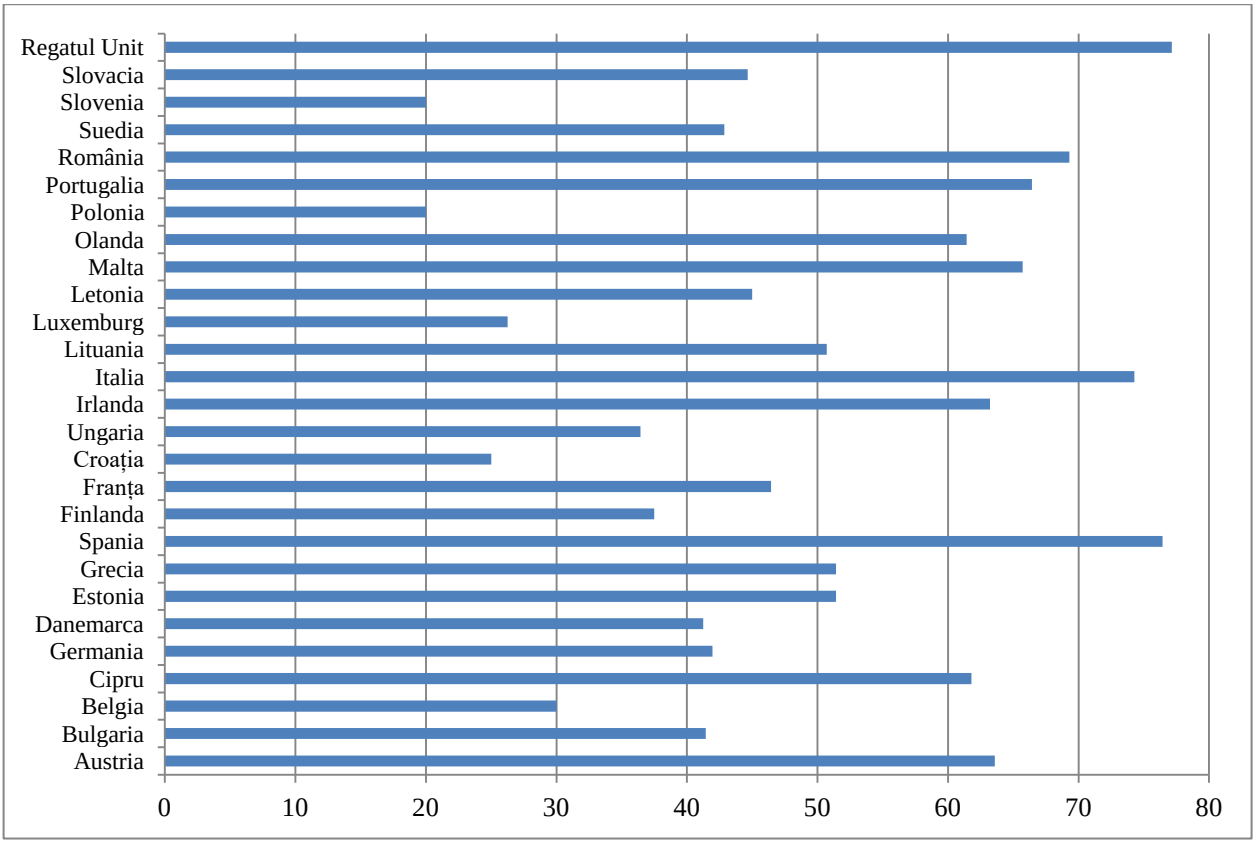


Fig. 2.13. Indicele Instituțiilor Fiscale în statele membre UE în anul 2016.
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en, (vizitat 02.04.18)

Din analiza datelor prezentate în figură se poate constata că în anul 2016 cea mai înaltă valoare a indicelui era înregistrată în Spania și în Marea Britanie, urmate de Italia, România, Portugalia și Malta.

În ceea ce privește situația din Republica Moldova se poate afirma, că datele privind BPN sunt, în mare parte, transparente. Astfel, datele privind executarea, dar și situația privind datoria publică sunt accesibile publicului, prin publicarea acestora pe site-ul Ministerului Finanțelor. Aici sunt prezentate atât informația anuală, dar și informația operativă lunară privind execuția bugetului public național. Mai mult ca atât, baza de date a cheltuielilor publice BOOST permite publicului larg de a avea acces la informația detaliată privind toate cheltuielile bugetului public național începând cu anul 2005. Transparența este asigurată și la etapa de elaborare a bugetului de stat, proiectul și modificările la acesta fiind la fel plasate pe site pentru consultație publică. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova asigură transparența și prin participarea directă a membrilor societății civile în cadrul grupurilor de lucru responsabile de elaborarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), ceea ce precede elaborarea bugetelor administrației publice centrale. Pentru ca informațiile privind finanțele publice să poată fi înțelese de publicul larg, este

publicat anual bugetul pentru cetățeni. Totuși, mai puțin transparentă rămâne a fi modificarea și completarea legilor bugetare în Parlament.

De asemenea, în prezent nu există o instituție bugetar-fiscală independentă în Republica Moldova. Relevanța și opțiunile de instituire ale unei astfel de instituții este în proces de examinare. Analiza practicii UE, efectuată de Ministerul Finanțelor, sugerează că „doar consiliile fiscale bine concepute sunt asociate cu performanțe bugetar-fiscale îmbunătățite și prognoze mai exacte și mai puțin părtinitoare” [74].

În concluzie se poate spune că comparând practica privind guvernanța bugetar-fiscală din UE și cea din Republica Moldova am constatat că, deși aceasta a fost îmbunătățită prin adoptarea în anul 2014 a Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, pusă în aplicare începând cu 1 ianuarie 2015, totuși există anumite aspecte pe care le-am putea învăța din bunele practici europene atât în ceea ce privește regulile fiscale referitoare la deficitul structural și creșterea cheltuielilor publice, practica CBTM, dar și cu referire la transparența bugetar-fiscală și existența unor instituții bugetar-fiscale independente.

Concluzii la capitolul 2

1. Referitor la planificarea bugetului, în practica internațională s-au structurat două categorii principale de metode de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare: cele clasice și moderne. Metodele clasice prezintă anumite neajunsuri, contribuind la creșterea excesivă a dimensiunii sectorului public în lume.

2. Cu toate că metodele moderne de planificare a bugetului se consideră a fi cele mai evoluate, aplicarea acestora în esența lor teoretică deseori a eșuat. Totuși, acestea au servit ca reper pentru administraţiile din diferite ţări pentru perfecţionarea managementului finanţelor publice, constituind surse de inspiraţie pentru practicile şi instrumentele moderne de planificare strategică a bugetului, cum ar fi CCTM.

3. Reforma CCTM presupune un salt calitativ nou în ceea ce priveşte planificarea bugetului, deoarece presupune atât o planificare pe termen mediu, dar și una bazată pe programe de cheltuieli, care aduce avantaje evidente pentru creșterea performanței în gestiunea sectorului public în ceea ce privește disciplina fiscală, eficiența alocativă și eficiența tehnică a cheltuielilor. Totuși, această reformă este una complexă, destul de greu de realizat.

4. Reușita reformei CCTM este una relativ modestă în Republica Moldova. Deși a fost inițiată încă în anul 2002, reforma planificării strategice a bugetului în Republica Moldova nu a înregistrat efecte majore până în prezent. Din cele trei obiective ale reformei, doar eficiența

alocativă a înregistrat rezultate mai bune după reformă. Astfel, se impune identificarea unor măsuri de consolidare a practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului, reieșind din studierea experienței de succes a unor state înalt dezvoltate, cum ar fi de exemplu statele membre UE.

5. Studierea practicii țărilor membre UE în domeniul planificării bugetului demonstrează, că pentru o planificare bugetară strategică calitativă, existența unui CCTM bine fundamentat în practica planificării bugetare nu reprezintă garanția respectării disciplinei fiscale, fără a fi însoțit de reguli fiscale pentru o politică bugetar-fiscală prudentă și instituții independente de Guvern care să monitorizeze aplicarea acestor reguli.

6. Comparând practica Republicii Moldova și a UE în domeniul gestiunii bugetar-fiscale, s-a constatat că în Republica Moldova se aplică parțial experiența UE în ceea ce privește CCTM și a regulilor fiscale. Astfel, practica europeană în domeniu ar putea servi drept un exemplu de bune practici, care ar putea fi aplicate și în Republica Moldova.

3. PERSPECTIVELE REFORMEI ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

3.1. Evaluarea sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova prin prisma regulilor fiscale naționale și europene

Sustenabilitatea finanțelor publice nu este un subiect nou în literatura de specialitate, însă actualitatea acestuia se datorează, în mare parte, crizei datoriilor suverane în țările membre Uniunii Europene care, după cum se argumentează în lucrarea lui Dabrowski, are anume origini fiscale [146, p.14]. Tot Dabrowski este cel care afirmă, că în cazul Uniunii Europene disciplina fiscală este extrem de importantă pentru stabilitatea monedei unice europene și, în sens mai larg, stabilitatea macroeconomică. Veridicitatea acestei afirmații a fost demonstrată de actuala criză economică, care a sancționat țările europene care au acumulat dezechilibre macroeconomice în timpul perioadei de ascensiune a economiei și a privilegiat statele având o gestionare durabilă a finanțelor publice. Mai mult ca atât, multe studii empirice, cum ar fi studiul efectuat de Saachi și Salotti [192], demonstrează că regulile fiscale, nu doar asigură stabilitatea finanțelor publice, dar au un impact pozitiv și asupra funcției de stabilizare a economiei. Printre lucrările de bază care explică conceptul de reguli fiscale, evoluția, dar și tipologia lor sunt cercetările lui Schaechter ș.a. [193] și cele ale lui Wyplosz [202], în care sunt sistematizate rezultatele mai multor lucrări din literatura de specialitate. De aceea nu se va insista asupra acestor aspecte teoretice ale cercetării.

După cum s-a argumentat în capitolul precedent, sustenabilitatea finanţelor publice şi politicile bugetar-fiscale prudente reprezintă elemente, care asigură baza Uniunii Monetare Europene. Deteriorarea indicatorilor finanţelor publice în perioada crizei financiare, dar şi problema îmbătrânirii naţiunilor Europei face astăzi problema sustenabilităţii finanţelor publice foarte acută.

Majoritatea definiţiilor date de literatura de specialitate definesc politicile bugetar-fiscale sustenabile ca fiind acele politici care nu conduc la creşterea explozivă a gradului de îndatorare a statului, sau în urma cărora nu se adoptă măsuri de creştere a impozitării, de reducere drastică a cheltuielilor publice, de monetizare a deficitului bugetar sau de repudiere a datoriei publice [137, p.10; 5, p.53]. Cu alte cuvinte, conceptul de sustenabilitate se referă la implicaţiile viitoare ale politicilor fiscale curente, mai precis, la oportunitatea ca Guvernul să promoveze în continuare actualele politici fără a periclita solvabilitatea bugetară [4, p.34]. Totuşi, la moment nu există un consens asupra unui indicator unic care ar evalua sustenabilitatea finanţelor publice, literatura de

specialitate oferind o serie de indicatori. În continuare se vor prezenta câteva abordări mai des întîlnite în literatura şi practica în domeniu.

Abordarea tradiţională a sustenabilităţii fiscale are la bază echilibrul în bugetul public dintre resursele şi cheltuielile totale. Spre deosebire de alte abordări, aceasta ia în considerare seniorajul. În termeni nominali, această relaţie se poate expune astfel [4, p.34-35]:

$$P_t g_t + (1 + R_t)B_{t-1} = B_t + \Delta M_t + P_t T_t \quad (3.1)$$

Unde:

P_t – nivelul general al preţurilor;

g_t – nivelul cheltuielilor guvernamentale reale, inclusiv transferurile;

R_t – este rata medie de dobândă plătită pentru datoria contractată la sfârşitul perioadei t-1;

B_t – valoarea nominală a obligaţiunilor emise la sfârşitul perioadei t;

M_t – masa monetară la începutul perioadei t;

T_t – taxele totale reale.

Împărţind relaţia (3.1) la nivelul general al preţurilor Pt şi la venitul naţional (y_t), se obţine constrângerea bugetară a guvernului, exprimată în termeni reali [4, p.34-35]:

$$\frac{b_t}{y_t} = (1+\rho_t)\frac{b_{t-1}}{y_{t-1}} + \frac{d_t}{y_t}, \quad (3.2)$$

Unde:

b_t – stocul real al datoriei publice,

d_t – deficitul primar real, iar

ρ_t - rata reală a dobânzii ajustată cu creşterea economică (γ_t) [4, p.34-35]:

$$\rho_t = \frac{1+R_t}{(1+\pi_t)(1+\gamma_t)} \quad (3.3)$$

Relaţia (3.2), în care se presupune că datoria are maturitatea de un an, determină evoluţia ponderii datoriei publice în PIB. Evoluţia ponderii datoriei publice în PIB este elementul-cheie al sustenabilităţii politicii fiscale. Astfel, politica fiscală se consideră a fi sustenabilă atunci când ponderea datoriei publice în PIB este finită şi pieţele financiare sunt dispuse să absoarbă nivelul datoriei contractate de Guvern. Conform lui Trehan şi Walsh, procesul bugetar se numeşte sustenabil dacă valoarea prezentă a stocului viitor al datoriei publice converge către zero. Această condiţie exclude o schemă de tip Ponzi, în care datoria este permanent reînnoită. În absenţa acestei condiţii Guvernul poate, de exemplu, să reducă taxele curente fără a modifica taxele viitoare şi cheltuielile, atât cele curente, cât şi cele viitoare. În aceste condiţii, considerând parametrul ρ constant, soluţia ecuaţiei (3.2) este [4, p.34-35]:

$$\frac{b_t}{y_t} = \sum_{s=1}^{\infty} (1+\rho)^{-s} \frac{-d_{t+s}}{y_{t+s}} \quad (3.4)$$

Relaţia (3.4) reflectă constrângerea bugetară intertemporală a Guvernului. Pe baza relaţiei se poate stabili condiţia formală de sustenabilitate: sectorul public este solvabil atunci când valoarea actualizată a surplusurilor viitoare primare este egală cu valoarea curentă a datoriei publice. Aceasta implică o valoare nulă pentru datoria publică pe termen lung. Sau, echivalent, sectorul public nu poate fi un debitor net în termeni de valoare actualizată. O condiţie mai largă şi mai puţin restrictivă se poate obţine atunci când se fixează un nivel-ţintă pentru nivelul datoriei publice care să fie atins peste un anumit orizont de timp. În acest caz, relaţia (3.4) va releva modul în care valoarea actualizată a surplusurilor viitoare va reduce nivelul datoriei sub nivelul curent. Problematica are o relevanţă deosebită în contextul actual, ţinând cont de setul de reguli fiscale impuse de Uniunea Europeană ţărilor care doresc să devină membre EMU şi care se referă printre altele şi la un anumit nivel plafon pentru ponderea datoriei publice în PIB.

Modelul matematic al sustenabilităţii fiscale. Este cunoscut faptul că datoria publică poate fi exprimată prin următoarea ecuaţie [197, p.503-504]:

$$B_t = G_t - R_t + B_{t-1} + iB_{t-1} = G_t - R_t + B_{t-1}(1+i) \quad (3.5)$$

Unde:

B_t – stocul de datorie publică la sfîrşitul anului t;

G_t – cheltuielile bugetare reale (cu excepţia cheltuielilor privind serviciul datoriei de stat în anul t);

R_t – veniturile bugetare reale în anul t (inclusiv venituri nefiscale şi din privatizare) în anul t;

i – rata reală a dobânzii.

Dacă introducem raportul variabilelor în PIB:

$b_t = B_t/PIB_t$ – datorie publică ca procent din PIB;

$g_t = G_t/PIB_t$ – cheltuieli publice ca procent din PIB;

$r_t = R_t/PIB_t$ – venituri publice ca procent din PIB, atunci relaţia 3.5 devine [197, p.503-504]:

$$b_t = g_t - r_t + b_{t-1}(1+i)/(1+y) \quad (3.6)$$

Unde y reprezintă rata reală de creştere economică ($y = PIB_t/PIB_{t-1} - 1$).

Scăzând b_{t-1} în ambele părţi ale ecuaţiei, rezultă următoarea relaţie [197, p.503-504]:

$$b_t - b_{t-1} = g_t - r_t + b_{t-1}(i-y)/(1+y) \quad (3.7)$$

Din această relaţie se poate constata, că dacă rata reală dobânzii la stocul de datorie depăşeste rata de creştere economică, este nevoie de un surplus primar bugetar, care să menţină constant raportul dintre stocul de datorie publică acumulat şi PIB, în caz contrar acest indicator va creşte.

Luând în considerare obiectivele privind ponderea datoriei publice la un moment dat (E_t), se obţine constrângerea bugetară intertemporală [197, p.503-504]:

$$b_t = -E_t \sum_{k=0}^{\infty} \left(\frac{1+i}{1+y} \right)^{-(1+k)} \left(g_{t+k+1} - r_{t+k+1} \right) + \lim_{k \to \infty} E_t \left(\frac{1+i}{1+y} \right)^{-(1+k)} b_{t+k+1} \quad (3.8)$$

Prin urmare, politica bugetar-fiscală este considerată sustenabilă dacă [197, p.503-504]:

$$\lim_{k \to \infty} E_t \left(\frac{1+i}{1+y} \right)^{-(1+k)} b_{t+k+1} = 0 \quad (3.9)$$

Modelul Comisiei Europene. Comisia Europeană studiază sustenabilitatea finanțelor publice prin intermediul a trei indicatori, în funcție de orizontul de timp considerat: S_0 pentru termenul scurt, S_1 pentru termenul mediu și S_2 pentru termenul lung. S_0 surprinde perioada de până la 1 an și este un indicator compozit, format dintr-un set de 28 de variabile fiscale și financiare, grupate în 2 sub-indici. Acesta este un indicator de avertizare timpurie. În contextul temei abordate în această lucrare, un interes deosebit îl prezintă practica europeană privind evaluarea sustenabilităţii pe termen mediu şi lung.

Sustenabilitatea pe termen mediu este surprinsă prin indicatorul S_1, care arată ajustarea adițională, în termeni de creștere cumulată graduală în balanța structurală primară pe un interval de 5 ani peste orizontul de prognoză, care ar fi necesară în intenția de a limita datoria publică la nivelul de 60% din PIB.

Indicatorul S_2 arată ajustarea soldului structural curent necesar pentru a îndeplini constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont infinit. Acesta are în vedere acoperirea integrală a datoriei publice curente și a valorii prezente a cheltuielilor viitoare, inclusiv cele legate de costurile îmbătrânirii populației. Indicatorul se măsoară ca procente în PIB și cu cât valorile acestuia sunt mai ridicate, cu atât nevoia de ajustare fiscală și riscul la adresa sustenabilității fiscale sunt mai mari [162, p.179-188].

Numeroase cercetări empirice, precum cele realizate de Afonso și Rault [128], care analizează sustenabilitatea fiscală în 27 de țări UE, în perioada anilor 1960-2012, cel realizat de Neaime [182] asupra indicatorilor deficitului bugetar și a datoriei publice în țările europene în ultimele trei decade, dar și cel realizat de Fatas și Mihov [158], care conține o analiză a deficitului ajustat structural în zona euro în perioada 1970-2007, conduc la concluzia că perioada

care a precedat criza financiară mondială este caracterizată de indisciplină fiscală în majoritatea statelor europene. Wyplosz [201], la rândul său argumentează că lipsa disciplinei fiscale, inclusiv în sectorul bancar, și nu competitivitatea slabă a economiilor naționale a unor state de la periferia UE, este cauza principală a crizei datoriilor suverane, iar calea de a evita pe viitor astfel de situații constă în adoptarea unui model de federalism fiscal descentralizat, prin adoptarea unor reguli fiscale naționale, care ar asigura respectarea obiectivului pe termen mediu privind deficitul bugetar structural prevăzut de Compactul Fiscal.

Cercetări asupra sustenabilității finanțelor publice în România în contextul aplicării prevederilor Compactului Fiscal în statele membre UE sunt prezente în lucrările lui Mourre ș.a. [181], Puiu [188], Comisia Europeană [154], Banca Centrală Europeană [151], Barnes ș.a. [133], Lane [175] și altele. În România, studii similare au fost realizate de Institutul European din România, Dăianu ș.a [33], dar și de Altăr ș.a. [5], Consiliul Fiscal [102], Puiu [188], Socol și Mântescu [196] etc. Analizei sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova îi sunt adresate foarte puține studii, dintre acestea poate fi menționată lucrarea lui Petroia ș.a. [42], în care este efectuat un studiu comparat al indicatorilor deficitului bugetar și al datoriei publice în Republica Moldova și Uniunea Europeană. Astfel, în continuare, se propune aprofundarea rezultatelor acestei cercetări în Republica Moldova, efectuând o analiză a sustenabilității finanțelor publice prin calcularea indicatorului deficitului structural [145].

Conform principiului *previzibilităţii şi sustenabilităţii*, prevăzut în Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, politica bugetar-fiscală şi prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de această lege şi se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică şi sustenabilitate finanţelor publice pe termen mediu şi lung [63].

Generalizând cele expuse anterior, se poate concluziona că sustenabilitatea finanţelor publice este legată de doi indicatori de bază: balanţa bugetară şi datoria publică, indicatori care sunt cu stricteţe monitorizaţi de creditorii statului. Anume aceşti indicatori ai finanţelor publice furnizează informaţii despre modul în care evoluează starea de sănătate financiară a ţărilor, în general. Evaluarea sustenabilității finanțelor publice, în cadrul unui stat, poate fi efectuată prin analiza unei serii de indicatori, cum ar fi datoria publică, deficitul bugetar, deficitul structural, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB etc. Pentru analiza acestor indicatori, în Republica Moldova au fost folosite datele statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, Ministerului Finanțelor și ale Fondului Monetar Internațional.

În ceea ce privește calcularea deficitului structural, aceasta se dovedește a fi destul de complicată, întrucât presupune determinarea deficitului ciclic, provocat de impactul devierii indicatorului PIB de la nivelul său potențial. În plus, calcularea acestui indicator este foarte subiectivă, iar rezultatele estimărilor acestui indicator sunt diferite în studiile empirice efectuate de Comisia Europeană, FMI sau cele ale Institutului European din România [5, p.52; 188, p.179]. Prin urmare, rezultatele acestor estimări depind de metoda selectată.

În calcularea deficitului structural, Comisia Europeană urmează, în mare, o procedură standard, destul de complexă, care se desfășoară în trei paşi: în prima fază, se determină output gap-ul, ca difirență dintre PIB-ul potențial și PIB-ul înregistrat, în a doua se calculează elasticităţile veniturilor şi cheltuielilor bugetare faţă de PIB, iar în a treia - veniturile şi cheltuielile ciclice după care se deduce componenta structurală [102, p.51].

Etapa 1. Estimarea PIB-ului potenţial şi determinarea output gap-ului. PIB-ul potențial indică nivelul PIB-ului real, care ar putea fi obținut în condițiile de utilizare maximă a factorilor de producție (muncă și capital), care nu creează presiune inflaționistă, adică piața muncii și piața de capital sunt în echilibru [113, p.23]. Calcularea PIB-ului potențial este o problemă a cărei rezolvare nu este atât de simplă. Se cunosc mai multe metode de estimare a acestui indicator, care pot fi grupate în două categorii. Prima categorie include metode de estimare în baza seriilor de timp, cea mai veridică dintre ele fiind aplicarea filtrului Hodrick-Prescott, iar cea de a doua categorie include metodele structurale, cea mai populară fiind funcția de producție Cobb-Douglas [113].

Deși privind deficitul structural în Republica Moldova se regăsesc doar în documente oficiale[8], și mai puțin în cercetări academice. În cercetările efectuate în țara noastră există doar estimări ale PIB-ului potențial. Cele mai recente estimări de acest tip sunt realizate în lucrările cercetătorilor autohtoni cum ar fi Toacă și Tolocico [113], Rotaru [105], experții centrului analitic independent Expert-Grup [64, p.25]. În aceste studii, PIB-ul potenţial a fost derivat din estimarea empirică a funcţiei de producţie Cobb-Douglas a economiei Republicii Moldova. În continuare, se va propune estimarea PIB-ul potențial în Republica Moldova, conducându-se de metodologia utilizată de Comisia Europeană.

În cazul metodei utilizate de Comisia Europeană, PIB-ul potențial este determinat în baza formulei deduse în baza funcției de producție Cobb-Douglas la scară constantă [102, p.51]:

$$YP= LP^{\alpha} K^{(1-\alpha)}TFP, \qquad (3.10)$$

Unde:

[8] Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pe anii 2012-2014 conține estimări ale deficitului structural, fără a fi indicată însă metoda de calcul a acestui indicator

1. α - elasticitatea față de factorul muncă. Aceasta se determină ca pondere a factorului muncă din venitul național. Pentru toate țările UE se consideră că α=0,65. Conform datelor Biroului Naţional de Statistica, în cazul Republicii Moldova, pentru perioada de timp analizată, (anii 2000-2016), ponderea remunerării salariaților în produsul intern brut este de aproximativ de 41,61% în medie, deci se va considera α=0,4161.

2. LP - nivelul potențial al factorului muncă. Factorul muncă reprezintă produsul forţei de muncă prin populaţia ocupată multiplicată cu numărul mediu de ore efective lucrate. Conform metodologiei Comisiei, nivelul potenţial al factorului muncă poate fi calculat în baza următoarei relaţii [102, p.51]:

$$LP = N \cdot q \cdot (1 - u) \cdot H, \qquad (3.11)$$

Unde:

N - mărimea populaţiei în vârstă aptă de muncă (15 ani și peste);

q - trendul ratei de activitate a populaţiei în vârstă aptă de muncă (ponderea populației active în populația în vârstă aptă de muncă), obținut prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott;

H - trendul seriei de date privind numărul mediu de ore de muncă efective, obținut la fel prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott;

u - NAWRU, rata șomajului structural, iar în cazul dat se va utiliza doar rata șomajului BIM, ajustată cu filtrul Hodrick-Prescott [196, p.11].

3. K- factorul capital. Se consideră că nivelul efectiv al acestui factor și este cel potențial. Factorul capital se va determina în baza formulei [113, p.26]:

$$Kt = (1-\beta)\, Kt-1+FBCF \qquad (3.12)$$

Unde:

β – rata anuală de depreciere a capitalului, aceasta fiind considerată a fi de 0,05;

FBCF – formarea brută de capital fix. Pentru a exclude influența creșterii prețurilor asupra acestui indicator, acesta va fi ajustat cu deflatorul formării brute de capital fix;

3. TFP – productivitatea factorilor de producție (reziduul Solow) după aplicarea filtrului Kalman, conform metodei Comisiei Europene. În studiul de față, reziduul Solow se va obține în două etape. În primul rând, este calculată productivitatea totală a factorilor ca o componentă reziduală, pe baza PIB-ului real (ajustat cu deflatorul PIB), a stocului de capital și a forței de muncă. Ulterior aceste rezultate sunt ajustate prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott [102, p.51].

Datele statistice și calculele indicatorilor sunt prezentate în Anexa 19.

$$\text{Output gap} = (Y - YP)/YP * 100 \qquad (3.13)$$

Unde:

Y – PIB efectiv;

YP – PIB potențial.

Tabelul 3.1. PIB-lu real și PIB-ul potențial în Republica Moldova

Anii	PIB real, în prețuri constante ale anului 1994 mil. lei	Devierea PIB-ului real față de anul precedent	PIB-ul potențial în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei	Output gap-ul în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei	Output gap-ul,%
2000	4119,1	2,1	4114,3	4,8	0,1
2001	4373,8	6,2	4427,8	-53,9	-1,2
2002	4716,2	7,8	4744,1	-27,9	-0,6
2003	5030,3	6,7	5073,4	-43,1	-0,9
2004	5401,9	7,4	5389,6	12,3	0,2
2005	5809,4	7,5	5692,4	117,0	2,0
2006	6089,3	4,8	5993,0	96,3	1,6
2007	6272,3	3,0	6287,8	-15,5	-0,2
2008	6764,3	7,8	6556,7	207,6	3,1
2009	6356,6	-6,0	6689,2	-332,5	-5,2
2010	6806,2	7,1	6890,8	-84,6	-1,2
2011	7273,1	6,9	7156,3	116,8	1,6
2012	7221,9	-0,7	7441,1	-219,2	-3,0
2013	7903,2	9,4	7751,6	151,6	1,9
2014	8280,6	4,8	8077,2	203,4	2,5
2015	8241,6	-0,5	8358,7	-117,1	-1,4
2016	8592,5	4,3	8618,4	-25,9	-0,3

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

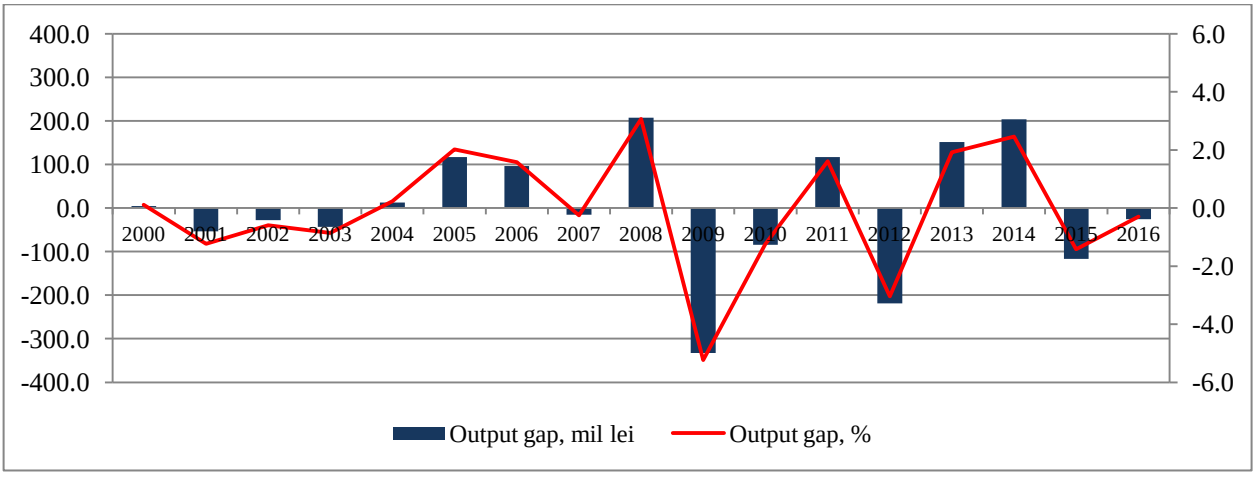


Fig. 3.1. Estimarea PIB-ului potențial folosind funcția de producție Cobb-Douglas

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

În urma analizei datelor (Tabelul 3.1, Figura 3.1), se observă faptul că în perioada anilor 2000-2008, economia Republicii Moldova cunoaște o creștere constantă a PIB-ului, ritmul de creștere al PIB-ului exprimat în prețurile anului 1994 fiind în medie de 7,5% pe an. Mai mult ca atât, în perioada anilor 2001-2003, PIB-ul real este foarte aproape de PIB-ul potențial, iar în perioada anilor 2000, 2004-2006 şi 2008, economia se dezvolta chiar peste nivelul său potențial.

Situația s-a înrăutățit odată cu debutul crizei economico-financiare mondiale, care a afectat și economia Republicii Moldova. În anul 2009, PIB-ul real s-a contractat față de anul precedent cu 6,0%, iar față de nivelul său potențial - cu 5,2%, când a fost înregistrat cel mai mare output gap din toată perioada analizată. Deși revenirea la un trend ascendent de creștere se realizează în perioada 2011, când PIB-ul a crescut față de anul precedent cu 6,9%, în 2012 se atestă un nou declin al dezvoltării economice, cauzat de condițiile climaterice nefavorabile care au afectat agricultura, dar și de reducerea investițiilor din cauza incertitudinilor în economie. Cu toate acestea, în anii 2013 și 2014, economia Republicii Moldova a înregistrat o creștere a PIB-ului real, dar și un output gap pozitiv, perioadă urmată de o contractare a dezvoltării economice în 2015 și 2016. În anul 2016, PIB-ul real a fost mult mai aproape de cel potenţial, output gap-ul fiind de doar -0,3% [145].

Etapa 2. Estimarea senzitivităţii veniturilor şi cheltuielilor la ciclul economic. Pentru a determina componenta ciclică a soldului bugetar, este necesară cuantificarea senzitivităţii veniturilor şi cheltuielilor bugetare la modificarea PIB-ului. Primul pas constă în identificarea veniturilor și cheltuielilor care sunt afectate, în primul rând, de modificarea PIB. Astfel, în cazul unei recensiuni, în primul rând se vor reduce veniturile fiscale, datorită reducerii bazei fiscale pentru impozitul pe venitul din salariu, contribuțiile de asigurări sociale și primele de asigurări medicale, impozitul pe profit și impozitele indirecte, deoarece se vor reduce venitul național și consumurile. Totodată, în ceea ce privește partea de cheltuieli a bugetului, cheltuielile pentru plata ajutorului de șomaj, constituie singurul grup de cheltuieli care se vor majora automat.

Primul pas pentru determinarea senzitivităţii presupune calcularea coeficienţilor de elasticitate pentru componentele bugetului influenţate de evoluţia ciclului economic. Pentru estimarea coeficienților de elasticitate s-au aplicat două metode:

1. Prima metodă, care este și cea mai simplă, presupune faptul că coeficienții de elasticitate cuantifică modificarea procentuală a categoriilor de venituri şi cheltuieli bugetare, raportată la variaţia procentuală a PIB-ului. S-a determinat o elasticitate medie, pentru întreaga perioadă analizată, pentru fiecare categorie de venituri identificată și pentru cheltuielile privind ajutorul de șomaj.

2. Cea de a doua metodă presupune determinarea coeficienților de elasticitate prin estimarea regresiei în formă logaritmică, aplicând metoda celor mai mici pătrate (M.C.M.M.P.). Această metodă are avantajul că ia în considerare datele din toți anii care se includ în perioada analizată, spre deosebire de metoda anterioară, care ia în considerare datele din primul și ultimul an al perioadei analizate. Rezultatele calculării coeficienților de elasticitate prin cea de a doua metodă este prezentată în Anexa 20.

Elasticitatea totală a veniturilor (1,2730 prin prima metodă și 1,3746 prin metoda a doua) s-a obţinut prin ponderarea elaticităţii individuale a fiecărei categorii de venituri, cu ponderea corespunzătoare în veniturile totale. Elasticitatea cheltuielilor (-0,0006 și -0,0007 prin prima metodă, și respectiv prin a doua) este dată doar de elasticitatea cheltuielilor cu şomajul, şi se ajustează cu ponderea acestei categorii de cheltuieli în totalul cheltuielilor primare curente (care nu include cheltuielile capitale și cele privind plata dobânzii la datoria publică). Aceste rezultate demonstrează că în Republica Moldova stabilizatorii automați operează mai mult pe partea de venituri, impactul acestora fiind semnificativ. În ceea ce privește stabilizatorii automați pe partea de cheltuieli, influența lor este foarte mică, din cauza faptului că cheltuielile privind ajutorul de șomaj reprezintă o parte infimă din cheltuielile bugetare primare. Cel mai mare nivel al ponderii cheltuielilor pentru șomaj în cheltuielile primare de 0,005% a fost înregistrat în anul 2000 și s-a redus la 0,001, în anul 2015. Aceasta explică de ce cheltuielile nu au, practic, impact negativ asupra balanței bugetare în cazul unei recensiuni.

Coeficienţii de elasticitate obţinuţi sunt transformaţi în parametri de senzitivitate prin înmulţirea acestora cu ponderea fiecărei variabile în produsul intern brut pentru fiecare an în parte (Tabelul 3.2.).

Tabelul 3.2. Coeficienții senzitivității și ai indicatorilor balanței bugetare în perioada 2000-2016, determinați prin metoda 1

Anul	**Coeficienții senzitivității**	**Balanța bugetară ciclică, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei**	**Balanța bugetară totală, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei**	**Balanța bugetară structurală, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei**
2000	0.465775947	2.2	-103,3	-105.6
2001	0.441688093	-23.8	25,5	49.3
2002	0.447558594	-12.5	-80,7	-68.2
2003	0.468941129	-20.2	49,1	69.3
2004	0.486206781	6.0	11,9	5.9
2005	0.530661035	62.1	89,2	27.1
2006	0.548491412	52.8	-17,2	-70.0
2007	0.573835696	-8.9	-14,5	-5.6
2008	0.557767384	115.8	-67,7	-183.5
2009	0.535303191	-178.0	-403,6	-225.6
2010	0.526938213	-44.6	-169,1	-124.5
2011	0.50340318	58.8	-173,2	-232.0
2012	0.522712028	-114.6	-150,9	-36.3
2013	0.504941409	76.6	-137,7	-214.3
2014	0.52103169	106.0	-143,8	-249.8
2015	0.490194264	-57.4	-182,5	-125.1
2016	0.468406056	-12.1	-159,7	-147.6

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

Datele (Tabelul 3.2 și Tabelul 3.3) arată că în Republica Moldova coeficienții de senzitivitate ai balanței bugetare variază. Aceast fapt este cauzat de variația ponderii veniturilor bugetare în PIB. Cel mai înalt nivel al indicatorului a fost constatat în 2007, atunci când ponderea veniturilor în PIB a fost cea mai mare în perioada analizată, în timp ce cel mai redus nivel al coeficientului sezitivității a fost înregistrat în 2001, când ponderea veniturilor BPN a fost cea mai mică în perioada analizată [145].

Tabelul 3.3. Coeficienții senzitivității și ai indicatorilor balanței bugetare în perioada 2000-2016, determinați prin metoda 2

Anul	Coeficienții senzitivității	Balanța bugetară ciclică, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei	Balanța bugetară totală, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei	Balanța bugetară structurală, în prețuri constante ale anului 1994, mil. lei
2000	0,465775947	2,2	-103,3	-105,6
2001	0,441688093	-23,8	25,5	49,3
2002	0,447558594	-12,5	-80,7	-68,2
2003	0,468941129	-20,2	49,1	69,3
2004	0,486206781	6,0	11,9	5,9
2005	0,530661035	62,1	89,2	27,1
2006	0,548491412	52,8	-17,2	-70,0
2007	0,573835696	-8,9	-14,5	-5,6
2008	0,557767384	115,8	-67,7	-183,5
2009	0,535303191	-178,0	-403,6	-225,6
2010	0,526938213	-44,6	-169,1	-124,5
2011	0,503403180	58,8	-173,2	-232,0
2012	0,522712028	-114,6	-150,9	-36,3
2013	0,504941409	76,6	-137,7	-214,3
2014	0,521031690	106,0	-143,8	-249,8
2015	0,490194264	-57,4	-182,5	-125,1
2016	0,468406056	-12,1	-159,7	-147,6

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

Etapa 3. Determinarea soldului bugetar ajustat ciclic. În baza parametrilor de senzitivitate determinați în etapa anterioară s-a estimat deficitul ciclic, ca produs dintre parametrul de senzivitate și output gap-ul, iar ulterior deficitul structural, ca difirență dintre deficitul bugetar total și deficitul ciclic.

Reieșind din regulile fiscale aplicate în țările UE, dar și cadrul juridic național, în analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, se vor cuprinde indicatorii: elasticitatea cheltuielilor publice, soldul bugetar total și cel structural, ponderea datoriei publice în PIB, indicatorii de structură ai datoriei publice. Pentru a produce concluzii bine fundamentate, analiza indicatorilor respectivi va fi completată de analiza evoluției dimensiunii sectorului public, exprimate prin indicatorul ponderii cheltuielilor publice în PIB, mărimea dobânzii achitate la datoria de stat ca pondere în cheltuielile totale și mărimea împrumuturilor nete pentru acoperirea

deficitului bugetar. Reieșind din disponibilitatea datelor statistice și a calculelor efectuate, analiza va cuprinde perioada anilor 2000-2016 (Tabelul 3.4).

Tabelul 3.4. Indicatorii sustenabilității finanțelor publice în perioada 2000-2016*

Ani	Elasticitatea cheltuielilor în raport cu PIB	Ponderea cheltuielilor publice în PIB	Sold bugetar, % în PIB	Sold bugetar structural % în PIB, metoda 1	Sold bugetar structural % în PIB, metoda 2	Datoria de stat, % în PIB	Serviciul datoriei de stat (% în total cheltuieli ale BPN)	Împrumut net, % în PIB
2000	0,43	36,4	-2,5	-2.6	-2.6	73,0	17,5	2,59
2001	0,16	31,5	0,6	1.1	1.1	60,7	13,3	0,16
2002	1,56	34,3	-1,7	-1.5	-1.4	56,9	6,3	2,13
2003	0,82	33,1	1,0	1.3	1.4	46,5	6,3	-0,42
2004	1,44	35,1	0,2	0.1	0.1	37,3	6,9	0,68
2005	1,37	37,0	1,5	0.5	0.5	32,4	3,4	0,26
2006	1,53	40,2	-0,3	-1.1	-1.1	29,2	2,4	-0,37
2007	1,27	42,0	-0,2	-0.1	-0.1	23,2	2,7	-0,02
2008	0,94	41,6	-1,0	-2.6	-2.7	18,4	2,8	-0,47
2009	-1,17	45,3	-6,3	-3.8	-3.5	24,2	3,0	6,15
2010	0,38	40,8	-2,5	-1.9	-1.8	26,3	1,9	3,16
2011	0,65	39,0	-2,4	-3.1	-3.2	23,3	2,1	0,68
2012	1,43	40,1	-2,1	-0.6	-0.5	24,0	1,9	1,98
2013	0,67	38,5	-1,7	-2.6	-2.7	23,4	1,3	1,24
2014	1,29	39,6	-1,7	-2.9	-3.0	24,5	1,3	2,02
2015	0,48	37,9	-2,2	-1.6	-1.5	27,3	2,2	2,03
2016	0,44	35,9	-1,9	-1.7	-1.7	37,8	3,3	2,80

* Celulele marcare reprezintă încălcarea normelor de referință.
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn, (vizitat 03.04.17), http://old.mf.gov.md/publicdebt/debt/reports (vizitat 03.04.17), și a calculelor autorului.

După cum s-a constatat și anterior, perioada anilor 2000-2008, este caracterizată ca perioadă de rederesare a economiei moldovenești, când are loc o creștere constantă a PIB-ului. Totodată perioada de dezechilibru bugetar și acumularea datoriei de stat în anii ’90, a condus la incapacitate tehnică de plată a bugetului public național în anul 2001. Aceasta a determinat guvernul să poarte o serie de negocieri cu creditorii externi privind restructurarea datoriei de stat, dar și să modifice caracterul politicii bugetar-fiscale, promovate în Republica Moldova. După cum se observă din datele prezentate în tabelul de mai sus, în rezultatul restructurării datoriei externe, are loc o reducere semnificativă a cheltuielilor pentru achitarea dobânzii la datoria de stat de la 17,1% în totalul cheltuielilor publice în anul 2000, la numai 6,3% în 2002, tendința de reducere a acestor cheltuieli menținându-se până în anul 2006, când indicatorul a constituit deja 2,4%, după care acesta începe să crească din nou până în 2009. Indicatorul datoriei de stat se reduce constant de la 73% în 2000, la 18,4% în anul 2008. Din analiza indicatorului împrumuturilor nete, se constată că doar în anul 2003, precum și în anii 2006-2008, Republica Moldova a rambursat mai multe credite decât au fost contractate. Mai mult ca atât valoarea împrumuturilor rambursate este

mult mai mică decât valoarea cu care se reduce datoria publică. Prin urmare, factorii principali care au cauzat reducerea datoriei de stat ca pondere în PIB au constat în restructurarea datoriei externe, urmată de creșterea PIB-ului ca mărime, în timp ce rambursarea creditelor contractate anterior este mai puțin semnificativă. Efectul pozitiv al restructurării datoriei de stat constă în conformarea Republicii Moldova regulilor comunitare privind deficitul bugetar și datoria publică [145].

O altă concluzie care poate fi formulată pentru perioada 2000-2008 este că, totuși, nu toate regulile Compactului Fiscal au fost respectate, deoarece în perioada analizată cheltuielile publice au crescut într-un ritm mai mare ca PIB-ul, ceea ce a dus la creșterea ponderii sectorului public în PIB de la 36,4% în anul 2000, la 41,6% în 2008, contrar obiectivelor de politică bugetar-fiscală din acea perioadă. În privința ritmului creșterii cheltuielilor publice în raport cu PIB-ul, indicatorul a fost depășit în 5 din cei 8 ani analizați, iar deficitul bugetar structural a depășit limita de 1% în anii 2002, 2006 și 2008. Aceasta se datorează faptului, că în perioada 2000-2008, a avut loc o creștere accentuată a cheltuielilor de ordin social-cultural. Astfel, ponderea acestui grup de cheltuieli a crescut de la 54% în totalul cheltuielilor în anul 2000 la 65,4% în anul 2008.

În ceea ce privește regula deficitului bugetar structural, nivelul optim al acestui indicator a fost depășit în 2002, 2006 și 2008, ceea ce demonstrează că politica bugetar-fiscală nu a fost mereu prudentă în perioada de până la criză. Mai mult ca atât, mărimea destul de îngrijorătoare a indicatorului în anul 2008 (2,06), arată că efectele crizei au început să se manifeste în 2008, deși au fost recunoscute oficial abia în 2009. Astfel, în comparație cu nivelul deficitului bugetar care în 2008 a constituit -630 mil. lei, sau 1,0% din PIB, nefiind unul alertant, indicatorul deficitului bugetar structural este mult mai informativ în acest caz. Deficitul bugetar din anul 2008 nu a fost unul planificat, iar de asta se poate convinge examinând ritmul de creștere al indicatorului față de anul precedent de peste 5 ori, dar și sursele de finanțare a deficitului, și anume 1226,0 mil. lei, care provin din contul privatizărilor, la care în mod normal statul recurge atunci când nu poate acumula suficiente resurse din contul împrumuturilor [108, p.102].

Generalizînd cele analizate anterior, se poate afirma că, cu toate că au existat anumite probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice în perioada anilor 2000-2008, politica bugetară a fost una în mare parte prudentă, atât indicatorul soldului bugetar total, soldului bugetar structural, cât și datoria de stat fiind încadrați, în mare parte, în limita regulilor fiscale numerice comunitare. Situația s-a schimbat însă în anul 2009, când economia Republicii Moldova a fost afectată de criza economică mondială. În acest an, nivelul deficitului bugetar a constituit 6,3% în PIB, fiind cel mai mare deficit înregistrat în perioada de după anul 2000. Spre deosebire de multe țări europene, dezechilibrul finanțelor publice din 2009 a fost depășit în anul următor, când deficitul a constituit deja 2,5% din PIB. În ceea ce privește datoria de stat ca pondere în PIB, se

observă o creștere a indicatorului în anii 2009 și 2010, urmată de o reducere în următorii ani, cu toate că începând cu 2009, anual sunt luate mai multe împrumuturi publice decât sunt rambursate. Aşadar, cu excepția anului 2009, în decursul ultimilor 15, ani sistemul bugetar al Republicii Moldova se încadrează pe deplin în limitele stabilite pentru ţările membre ale Uniunii Europene privind indicatorii deficitului bugetar și ai datoriei publice [145].

Totuși, rezultatele obţinute în urma estimării deficitului structural, arată câteva lucruri interesante. În primul rând, în cazul Republicii Moldova, stabilizatorii automați funcționează mai mult la partea de venituri a bugetului. În ceea ce privește stabilizatorii automați la partea de cheltuieli, acțiunea acestora este nesemnificativă, deoarece mărimea ajutoarelor de șomaj ocupă o pondere foarte mică în totalul cheltuielilor bugetului public național, iar rata șomajului oficial înregistrat este una cu mult mai mică față de rata șomajului conform anchetei forței de muncă. Aceasta semnifică că, deși acest tip de cheltuieli nu creează un impact negativ asupra bugetului în cazul diminuării PIB-lui, totuși, nu există un sistem funcțional care să asigure protejarea persoanelor care devin șomeri. Deși în perioada anilor 2000-2016, deficitul bugetar a fost sub limita de 3% (cu excepția anului 2009), în ceia ce privește deficitul structural, în perioada ce urmează după debutul crizei financiare mondiale, acesta depășește constant, limita de 1% în PIB (cu excepția anului 2012), cu toate că autoritățile au depus eforturi în reducerea ritmului de creștere al cheltuielilor publice. Aceată situație denotă o înrăutățire a stabilității finanțelor publice pe termen lung [145].

În ceea ce privește structura datoriei de stat, conform datelor prezentate în Rapoartele privind situaţia în domeniul datoriei sectorului public, garanţiilor de stat şi recreditării de stat pe anii 2008-2016, la situaţia din 31 decembrie 2016, valorile înregistrate ale indicatorilor de sustenabilitate ai datoriei de stat se încadrează în limite sustenabile stabilite de Ministerul Finanțelor.

Totuși, se observă că ponderea datoriei de stat şi a unităţilor administrativ-teritoriale în PIB, la situaţia din 31 decembrie 2016, indică o majorare cu 11,9 p.p. şi cu 13,1 p.p. comparativ cu situaţia de la finele anului 2015, şi respectiv 2014, iar ponderea serviciului datoriei de stat în veniturile bugetului de stat a înregistrat o majorare semnificativă de 2,3 p.p. comparativ cu situaţia de la finele anului 2015 și cu 3,8 p.p. comparativ cu perioada similară a anului 2014 (Tabelul 3.5). Deși valoarea acestui indicator nu depășește nivelul recomandat pentru țările membre ale UE, de 60%, totuși, pentru un stat cu un nivel redus de dezvoltare cum ar fi Republica Moldova, nivelul indicatorului mai mare de 40% este unul alertant, deoarece se consideră ca aceasta pune în pericol bonitatea Guvernului. De aceeași părere sunt și alți cercetători în domeniu. Astfel Manole și Stratan care afirmă că „pentru Republica Moldova şi aceste 42 % sunt greu de suportat, deoarece

ţara noastră nu dispune de resurse naturale, potenţialul economic fiind slab" [67, p.64]. Trebuie de remarcat, de asemenea, că în cazul UE este vorba despre limita ponderii datoriei publice în PIB, care include toată datoria publică, adică pe lângă datoria Guvernului și a unităţilor administrativ-teritoriale trebuie luată în calcul și datoria BNM și a întreprinderilor cu capital majoritar public, iar cu acestea nivelul indicatorului crește la 44,0% în 2016, cu 8,7 p.p. mai mult decât în anul 2015.

Tabelul 3.5. Respectarea parametrilor de risc și sustenabilitate ai datoriei de stat

Anii	Datoria de stat scadentă în decursul unui an (% în total)	Datoria de stat internă (% în total)	Ponderea datoriei de stat externe într-o anumită valută străină în totalul datoriei de stat externe	Datoria de stat cu rata dobânzii variabilă (% din total)[9]	Serviciul datoriei de stat, % în raport cu veniturile bugetului de stat fără granturi	Ponderea datoriei de stat şi a unităţilor administrativ-teritoriale în PIB
2008	34,2	30,2	30,2	24,2	4,8	18,7
2009	36,0	34,9	34,9	22,2	6,6	24,4
2010	32,3	28,1	34,6	25,9	3,6	26,3
2011	31,8	30,4	33,1	23,1	3,9	23,6
2012	24,2	29,1	44,6	47,8	3,6	24,3
2013	26,5	28,4	42,3	47,5	2,4	23,7
2014	25,1	25,8	32,0	45,4	2,5	24,8
2015	25,0	21,6	32,7	41,8	4,0	28,0
2016	18,7	42,4	24,3	30,9	6,3	37,9

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Rapoartele anuale privind situaţia în domeniul datoriei publice, garanţiilor de stat şi recreditării de stat pe anii 2008-2016.

Majorarea datoriei publice este datorată faptului că, în luna octombrie 2016, au fost emise VMS la rata fixă a dobânzii, pe un termen de până la 25 de ani, conform Legii nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligaţiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanţelor a obligaţiilor de plată, derivate din garanţiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 şi nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate sistemului bancar ca urmare a crizei în urma „furtului miliardului", care ulterior au fost incluse în soldul datoriei de stat interne. Datorită acestui fapt, ponderea datoriei de stat interne în totalul datoriei de stat a crescut cu 20,8 p.p de la 21,6% în 2015 la 42,4% în 2016, iar serviciul datoriei de stat în raport cu veniturile bugetului de stat fără granturi crește cu 2,3 p.p., ceea ce reprezintă un aspect negativ în evoluția politicii bugetar-fiscale.

Adoptarea recentă a Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale Nr.181 din 25 iulie 2014 reprezintă un pas calitativ nou în instituirea unor reguli bugetar-fiscale în cadrul legal al Republicii Moldova. Analiza efectuată de Ministerul Finanțelor în decursul anului

[9] În contextul analizei riscului ratei de dobândă, datoria de stat internă cu maturitatea de până la un an şi purtătoare de rată a dobânzii fixă este atribuită la categoria datoriei cu rata dobânzii flotantă, întrucât din cauza maturităţii reduse aceasta va fi refinanţată în fiecare an la condiţii noi de piaţă, fiind supusă riscului ratei de dobândă.

2016 sugerează că cadrul legal privind guvernanța bugetar-fiscală în Republica Moldova a fost îmbunătățit prin adoptarea acestei legi și, în prezent, oferă o platformă adecvată pentru managementul financiar public în Republica Moldova [74]. În lege sunt prevăzute trei categorii de reguli bugetar-fiscale noi, și anume reguli privind politica bugetar-fiscală, regulile privind soldul bugetului și regulile privind impactul financiar. Deși aceste reguli vin să consolideze finanțele publice în Republica Moldova, se consideră că factorii de decizie ar trebui să acorde o atenție deosebită și indicatorului deficitului structural, care deși prezintă anumite dificultăți în estimare, permite determinarea naturii reale a politicii bugetar-fiscale promovate în țară și cauza formării deficitelor bugetare. Efectuarea unor prognoze ale acestui indicator, prin includerea în estimarea acestuia a riscurilor demografice legate de îmbătrânirea națiunii și migrația forței de muncă, ar putea oferi informații importante pentru planificarea strategică a bugetului public național în Republica Moldova pe viitor.

Criza economică mondială, care a afectat inevitabil și economia Republicii Moldova, reprezintă un punct de turnură în politica bugetar-fiscală. Din analiza indicatorilor sustenabilității finanțelor publice, s-a constatat că în ultimii ani aceasta a devenit mai puțin prudentă. Deși cu excepția anului 2009 Republica Moldova se încadrează în limitele regulilor numerice fiscale aplicate țărilor membre ale Uniunii Europene privind indicatorii deficitului bugetar și ai datoriei publice, există probleme evidente privind creșterea dimensiunii sectorului public în perioada 2000-2008 și a deficitului structural excesiv în perioda 2009-2016. Includerea recentă în legislația actuală a unor reguli privind disciplina fiscală denotă interesul autorităților responsabile de asigurarea sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, iar eforturile autorităților trebuie însoțite și de aportul mediului academic prin efectuarea unui diagnostic al evoluției finanțelor publice în viitor. Se consideră că pentru a formula niște concluzii corecte privind sustenabilitatea bugetului public național în Republica Moldova, este necesară continuarea acestei cercetări, prin realizarea unor prognoze ale indicatorului deficitului structural reieșind din riscurile demografice, la care este predispusă Republica Moldova, legate atât de mișcarea naturală a populației dar și de exodul forței de muncă peste hotare.

3.2. Riscuri la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova

În continuare se propune efectuarea unei analize a factorilor care contribuie la formarea deficitului bugetar, pentru a identifica care sunt cele mai importante provocări la adresa sustenabilității finanţelor publice în Republica Moldova. Întrucât balanța bugetară presupune un

echilibru dintre două variabile, venituri și cheltuieli, rezultă că principalele două cauze, care pot conduce la apariția deficitului bugetar, sunt ***colectarea slabă a impozitelor şi taxelor*** și ***eficienţa scăzută a cheltuirii banilor publici***.

Colectarea impozitelor şi taxelor. Pentru analiza administrării veniturilor publice în Republica Moldova este necesară examinarea nivelului, dinamicii și structurii acestora. În ceea ce privește nivelul veniturilor publice, conform datelor FMI, în anul 2016 mărimea veniturilor publice ca pondere în PIB a constituit 34,1%, ceea ce e mai puțin decît media statelor membre UE (44,4% în PIB), dar mai mult decât media statelor membre ale CSI de 31,3% în PIB (Tabelul 3.6).

Tabelul 3.6. Indicatori de nivel ai veniturilor publice în Republica Moldova

Anul	Venituri bugetare în Republica Moldova				Venituri bugetare în țările membre UE, % în PIB	Venituri bugetare în țările membre CSI, % în PIB	Dimensiunea economiei neobservate în RM, % în PIB[10]
	mil. lei, prețuri curente	mil. lei, prețurile anului 2000	Dolari SUA/ locuitor	% în PIB			
2000	5424,9	5424,9	119,9	33,86	43,74	32,82	34,6
2001	6118,3	5462,8	130,9	32,11	43,08	33,27	31,7
2002	7339,7	5968,4	149,3	32,54	42,51	33,29	31,9
2003	9417,0	6670,4	186,9	34,10	42,54	33,35	29,9
2004	11323,6	7426,7	254,9	35,35	42,42	33,43	26,3
2005	14527,6	8717,4	320,7	38,58	42,75	36,24	24,2
2006	17847,8	9444,2	379,1	39,88	43,08	36,23	22,1
2007	22292,0	10177,6	513,5	41,72	43,19	36,72	20,6
2008	25516,9	10668,5	687,9	40,55	43,10	36,83	22,1
2009	23517,7	9621,0	593,5	38,92	42,96	32,88	22,4
2010	27540,2	10143,0	625,2	38,31	42,97	32,70	22,2
2011	30139,7	10354,8	721,3	36,60	43,55	34,93	21,7
2012	33530,3	10676,3	777,6	38,00	44,32	35,04	23,7
2013	36899,5	11286,3	823,5	36,71	44,88	34,12	23,1
2014	42446,8	12202,1	850,3	37,98	44,67	33,22	23,2
2015	43681,1	11430,7	653,2	35,80	44,32	30,87	23,7
2016	45946,9	11387,3	649,2	34,05	44,36	31,27	22,4

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor FMI, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/download.aspx (vizitat 03.04.18), ale Biroului Național de Statistică, http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191 (vizitat 03.04.18), și ale calculelor autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/ evolutia_bpn, și ale Biroului Național de Statistică, http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191& (vizitat 03.04.18).

Deci este clar, că nivelul global al impozitării în Moldova nu este nici prea înalt, dar nici jos în raport cu alte state. Urmărirea acestui indicator în vederea stabilirii unui nivel optimal de impozitare și colectare deplină a veniturilor fiscale este un factor cheie în asigurarea durabilităţii finanţelor publice şi creşterii economice.

Deși ca procent în PIB veniturile bugetare în Republica Moldova sunt la un nivel relativ înalt, alta este situația atunci când se analizează veniturile bugetare pe cap de locuitor, sau și mai rău – se compară cu veniturile bugetare ale țărilor membre UE. Astfel, veniturile publice pe cap de locuitor au constituit 653,2 dolari SUA în Republica Moldova în anul 2015, ceea ce constituia 5,04% din același indicator mediu în țările membre UE.

Dacă se analizează ponderea veniturilor bugetare în PIB în dinamică, atunci se poate constata că începând cu anul 2001, acesta a cunoscut o creștere constantă de la nivelul de 32,1% în 2001 la 41,7% în PIB în anul 2007, când este atins nvelul maxim al indicatorului din ultimii 16 ani analizați, după care, începând cu anul 2008, urmează o perioadă de descreștere a indicatorului, cu excepția anilor 2012 și 2014, când indicatorul crește până la 38% în PIB. Comparând dinamica veniturilor bugetare și a dimensiunii economiei tenebre (Figura 3.2), constatăm că există o interdependență inversă dintre acești doi indicatori. Aceasta înseamnă că amplificarea proceselor economice în economia neobservată duce la diminuarea acestora în sectorul formal, diminuând veniturile reale ale administrației publice, dar și faptul că reducerea dimensiunii economiei neobservate contribuie la o majorare semnificativă a veniturilor BPN, ceea ce s-a și întîmplat în cazul Republicii Moldova.

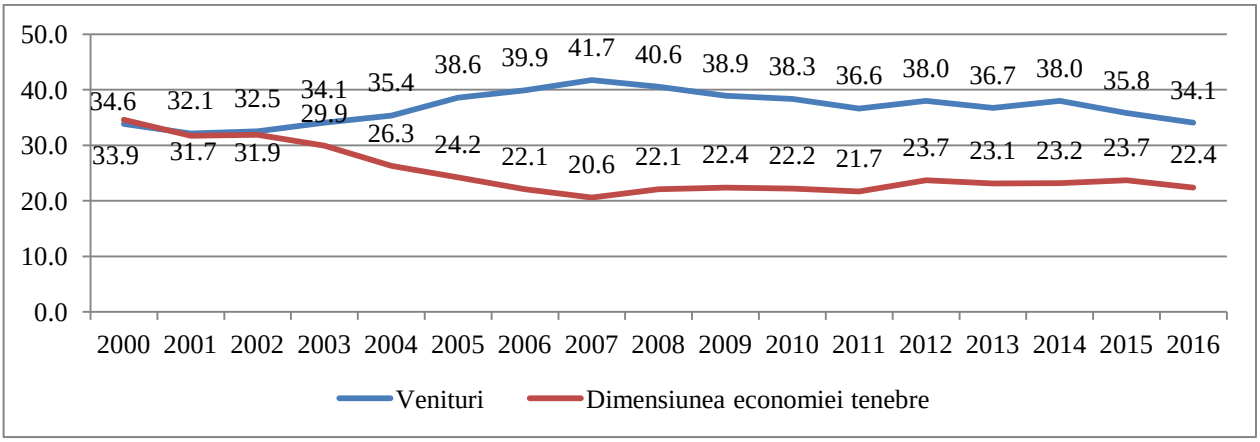


Fig.3.2. Veniturile publice și economia tenebră în Republica Moldova, % în PIB

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Biroului Național de Statistică, http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191 (vizitat 03.04.18), și ale Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/_evolutia_bpn, (vizitat 03.04.18).

Examinând nivelul economiei neobservate în Republica Moldova se constată că în 2016 aceasta a contituit 22,4% din PIB, ceea ce înseamnă că BPN este privat de sume importante de finanțare. Conform unui studiu efectuat de Budianschi ș.a., discrepanţa fiscală totală în 2013 a

[10] Economia neobservată include sectorul formal, informal, illegal și producţia gospodăriilor casnice pentru consum propriu. Actualmente, din considerente metodologice, BNS nu calculează componenta ilegală.

atins valori la scară naţională de circa 9% din PIB (fără sectorul ilegal, precum și prețurile de transfer a corporațiilor transnaționale, exportul de capital în zonele off-shore etc., care ar face ca această cifră să fie una mult mai mare) [16, p.16]. Aceiași autori menționează că dintre cei mai importanți factori fiscali, care au contribuit la acest lucru, sunt povara fiscală, povara regulatorie și moralitatea fiscală [16, p.13-14].

Povara fiscală – se are în vedere, în primul rând, structura sistemului fiscal, mărimea taxelor și contribuțiilor sociale. Un sistem prea complex, cu rate ridicate ale taxelor contribuie direct la creșterea proceselor de evaziune fiscală [16, p.13].

Începând cu anul 2009, în contextul crizei financiare şi economice mondiale, din an în an, regimul fiscal din Republica Moldova devine tot mai împovărător pentru mediul de afaceri, dar și pentru persoanele fizice. Astfel măsuri de politică fiscală cum ar fi reîntroducerea cotei de 12% la veniturile persoanelor juridice, majorarea cotei reduse a TVA la gazele naturale şi lichefiate, majorarea cotelor accizelor la articolele din tutun, bere, băuturile alcoolice tari şi slab alcoolice, benzină, motorină şi derivatele acestora, parfumuri şi apă de toaletă, articole de bijuterie, autoturisme, aparataj electronic, majorarea cotelor taxelor rutiere la autoturismele înmatriculate în Republica Moldova, majorarea cotei primei de asigurare medicală, majorări ale amenzilor și penalităților etc. nu fac altceva decât ca mediul de afaceri să devină inhibat şi, fiind neglijat, este constrâns să treacă în zona neobservată a economiei. Ca urmare a acestui fapt, exercițiile bugetare din perioada 2008-2016 denotă o contracție constantă a ponderii veniturilor fiscale în PIB, de la 41,72% în PIB în anul 2007, la 34,05% în PIB în anul 2016, reducerea constituind 7,67 p.p.

Astfel, se consideră că, în contextul crizei generate din 2008, sistemul fiscal autohton nu a reacţionat adecvat. Într-o economie nerestructurată și necompetitivă un asemenea mediu fiscal nu creează premise pentru o dezvoltare durabilă. În acest sens, regimul fiscal existent nu generează o extindere pe măsură a bazei de impozitare, din contra – se atestă un trend continuu de erodare a acesteia şi, implicit, de diminuare a veniturilor publice.

Analizând structura veniturilor fiscale din ultimii ani se observă o predominare evidentă a impozitelor indirecte, care au o pondere de 52,4% din veniturile fiscale ale BPN, în raport cu contribuțiile și primele de asigurări obligatoriii de stat, care dețin o pondere de 31,2%, iar impozitele directe constituie au o contribuție de doar 16,3% la formarea acestor venituri (Figura 3.3). Totodată, în dinamică se observă o creștere a ponderii impozitelor indirecte în veniturile fiscale ale BPN din anul 2001, de la 52,4 până la 56,9% în anul 2011, după care ponderea lor scade treptat. Concomitent are loc o diminuare a contribuției impozitelor directe la formarea veniturilor fiscale ale BPN de la 19,3% în anul 2001 până la 10,4% în anul 2011, după care

această pondere crește. În ceia ce privește veniturile din contribuțiile și primele de asigurări obligatorii, ponderea acestora în veniturile fiscale ale BPN are o tendință de creștere în perioada 2000-2009, după care se reduce în următorii doi ani, pentru ca în perioada 2012-2016 să oscileze în intervalul 31,0-33,0% din veniturile fiscale.

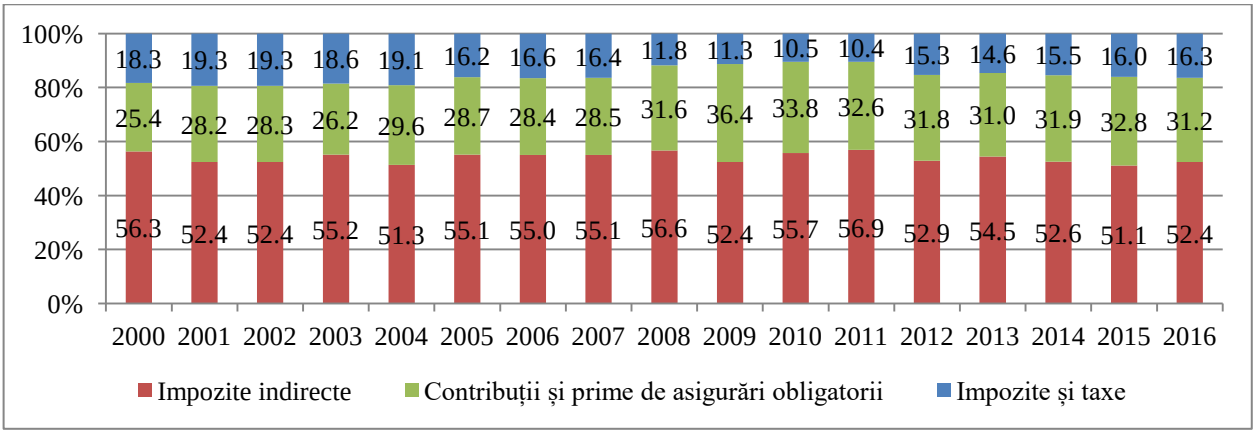


Fig. 3.3 Structura sistemului fiscal în Republica Moldova pe categorii de impozite, %
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [81] și a datelor Ministerului Finanţelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn, (vizitat 02.04.18).

Din analiza structurii impozitelor indirecte pentru anul 2016 (Figura 3.4, Tabelul A.1.9), se poate conchide că TVA ocupă cel mai important loc în formarea veniturilor bugetare, constituind 34,3% din totalul veniturilor fiscale ale BPN, urmate de accize, care deţin o pondere 10,7% în aceste venituri. Urmărind structura veniturilor din impozite directe, se constată că cea mai importantă sursă de venit constă din impozitele pe venit (15,4% din totalul veniturilor fiscale ale BPN), impozitele pe proprietate având cea mai neînsemnată contribuție la formarea acestor venituri (0,9% din totalul veniturilor fiscale ale BPN).

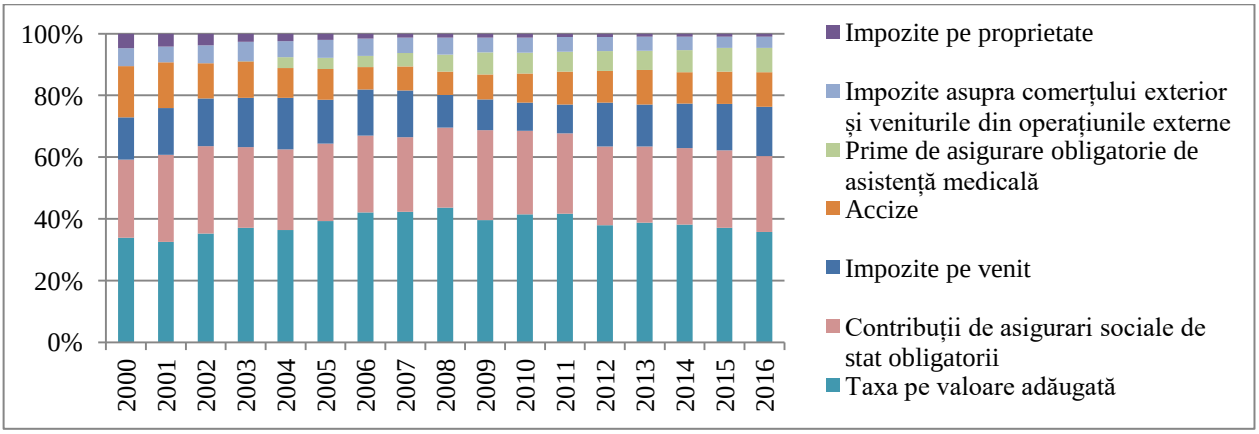


Fig. 3.4 Structura sistemului fiscal în Republica Moldova pe impozite, %
Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [81] și a datelor Ministerului Finanţelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn, (vizitat 02.04.18).

Analiza în dinamică a structurii veniturilor fiscale ale PBN pe categorii de impozite permite să se constate o reducere în ultimii patru ani a importanței taxei pe valoare adăugată la formarea veniturilor fiscale, pe fonul sporirii rolului impozitelor pe venit, ceea ce se apreciază ca un aspect pozitiv al politicii fiscale.

Pentru autoritățile publice, impozitarea directă are dezavantajul major al perceperii lente. În plus, impozitarea directă este vizibilă şi, mai ales, iritabilă pentru contribuabili, având un randament mai scăzut. Pe de altă parte, în cazul impozitelor indirecte, randamentul este superior, un alt avantaj fiind rapiditatea perceperii impozitului, în acelaşi timp costurile conformării obligatorii fiind mai reduse în cazul impozitelor indirecte.

Impozitele indirecte reprezintă un exemplu clasic când subiectul impozitării nu coincide cu purtătorul impozitului. Din punct de vedere juridic, impozitele indirecte sunt plătite de către agenţii economici care produc sau realizează mărfuri și servicii, dar se recuperează după vânzarea mărfurilor, adică sunt suportate de către consumatori. Drept urmare, aceste impozite afectează veniturile reale, micșorând puterea de cumpărare a consumatorului. Un inconvenient foarte important al impunerii indirecte îl reprezintă inechitatea fiscală ca urmare a proporţionalităţii cotei de impunere, ceea ce conduce la faptul că persoanele cu un venit mai modest cedează o parte mai mare a veniturilor lor la dispoziția statului decât persoanele cu un venit mai mare, dar şi prin faptul că nu ţine seama de situaţia personală a plătitorului. Mai mult ca atât, deoarece consumatorii, în mare parte persoane fizice, sunt suportatorii impozitelor indirecte, iar aceste impozite formează mai mult de jumătate din veniturile fiscale, rezultă o inegalitate evidentă între poverile fiscale ale persoanelor juridice și fizice. Astfel, un calcul estimativ pentru exercițiul bugetar 2016 arată că aproape 64% din veniturile BPN sunt formate din plăți fiscale ale persoanelor fizice [81]. Prin urmare, tendinţa actuală de formare a veniturilor bugetare pe seama impozitelor indirecte nu poate fi pozitivă pentru ţara noastră, întrucât afectează direct populaţia cea mai vulnerabilă. Opţiunea guvernului în favoarea acestor impozite se justifică prin faptul că contribuabilii consideră achitarea lor drept plată pentru produse, că este mai dificilă evaziunea fiscală, astfel crește indicele colectării, concomitent cu micșorarea cheltuielilor legate de administrarea acestor impozite. Fenomenul creșterii ponderii impozitelor indirecte demonstrează incapacitatea economiei de a susţine actualul sistem de impozitare directă, motiv pentru care statul apelează tot mai mult la cele indirecte, mai puţin percepute de populaţie.

Povara regulatorie este echivalentă cu complexitatea legislativă și barierele administrative din diferite domenii, care influențează procesul de deschidere, gestionare și închidere a unei

afaceri. În cazul acesta, costurile de conformare fiind prea ridicate, măresc probabilitatea de nerespectare a prevederilor respective [16, p.14].

Legislația fiscală în Republica Moldova este formată din Codul fiscal şi din actele normative adoptate de Guvern, Ministerul Finanţelor, Serviciul Fiscal de Stat şi Serviciul Vamal de pe lângă Ministerul Finanţelor, de alte autorităţi de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi de autorităţile administraţiei publice locale.

Codul Fiscal a fost elaborat în anul 1997, în conformitate cu Concepția reformei fiscale aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr 1165 din 24 aprilie 1997 și a intrat în vigoare începând cu 01 ianuarie 1998, fiind ulterior modificat și completat de mai multe ori. Cu toate că Codul fiscal este un document comprehensiv, care integrează administrarea fiscală şi o legislaţie fiscală de fond într-o sigură sursă accesibilă, totuși, există opinii că disfuncțiile sistemului fiscal se exprimă prin „frecvenţa schimbărilor legislative cu texte de legi ambigue, zone neclare şi contradictorii, norme de aplicare controversate şi proceduri nestandardizate” [24, p.9], care fac ca Codul Fiscal să fie foarte greu de înțeles pentru contribuabili.

Analizând prevederile Codului Fiscal pentru anul fiscal 2018, se contată că persoanele juridice care practică activitate de întreprinzători, în decursul unei perioade fiscale teoretic pot deveni contribuabili ai 23 de plăți fiscale diferite, și anume: contribuții de asigurări sociale, prime de asigurări medicale, 6 impozite și taxe generale de stat și 15 impozite și taxe locale (Anexa 21). Astfel, se constată că, ca și număr de impozite și taxe, sistemul fiscal național este supradimensionat și nu poate fi un generator de venituri bugetare sustenabile.

Mai mult ca atât, conform Conceptului de rescriere a Codului Fiscal și a Codului Vamal „pe parcursul ultimilor zece ani, legislația în domeniul fiscal și vamal a suferit numeroase schimbări, acestea continuând să se producă și în prezent, practica respectivă devenind o regulă. În ultimii zece ani, legislația fiscală și vamală a fost modificată prin 253 de acte legislative, în medie, cu aproximativ 25 de modificări pe an, o regulă în acest sens devenind și efectuarea modificărilor de mai multe ori pe an. Astfel, numărul mare de modificări efectuate a contribuit la complicarea cadrului legal” [77, p.5].

Moralitatea fiscală reprezintă totalitatea normelor sociale și morale, care modelează atitudinea oamenilor față de plata impozitelor. Aceste norme rezultă din *percepția cetățenilor a calității instituțiilor și serviciilor publice, echității sistemului fiscal, nivelului corupției* etc. [16, p.14].

Începând cu 1 aprilie 2017, autoritatea fiscală din Republica Moldova este reorganizată și activează ca o entitate juridică unică – Serviciul Fiscal de Stat. Reforma corespunde

angajamentelor Republicii Moldova asumate prin Acordul de asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, fiind totodată un pas în direcția îmbunătățirii relațiilor cu contribuabilii.

Actualmente în Republica Moldova nu există instrumente de evaluare a percepției contribuabililor a calității instituțiilor și serviciilor publice, și în special, a serviciilor de administrare fiscală. Nivelul satisfacției contribuabililor este un indicator, care ar ajuta Serviciului Fiscal de Stat (SFS) să reducă povara suportată de contribuabili, să îmbunătățească conformarea fiscală și să sporească încrederea populației în profesionalismul și integritatea angajaților SFS. Totodată, în prezent Guvernul Republicii Moldova implementează un proiect cuprinzător de modernizare a administrării fiscale, care are ca scop reforma largă a sistemului fiscal. Proiectul va finanța implementarea unor sondaje pentru a evalua nivelul satisfacției contribuabililor cu SFS. Primul sondaj va fi realizat în primul an de implementare a proiectului și va fi utilizat pentru stabilirea unei baze de referință pentru a măsura schimbările în ceea ce privește gradul de satisfacție a contribuabililor. Sondajul va fi efectuat la nivel național, în rândul contribuabililor (persoanelor fizice și juridice).

Astfel, se consideră că continuarea şi accelerarea procesului de reformă a administraţiei fiscale reprezintă o prioritate, iar această reformă ar trebui să urmărească nu doar îmbunătăţirea serviciilor de asistenţă către contribuabili în scopul creşterii conformării voluntare.

Eficienţa cheltuirii banilor publici. Eficienţa cheltuielilor publice depinde în mod fundamental de capacitatea administraţiei publice de a formula şi pune în practică politicile publice în condiţiile unui buget echilibrat. Orientarea resurselor financiare ale statului spre principalele obiective se poate observa, urmărind în dinamică structura principalelor categorii de cheltuieli ale bugetului public naţional, după destinaţia funcţională (Figura 3.5).

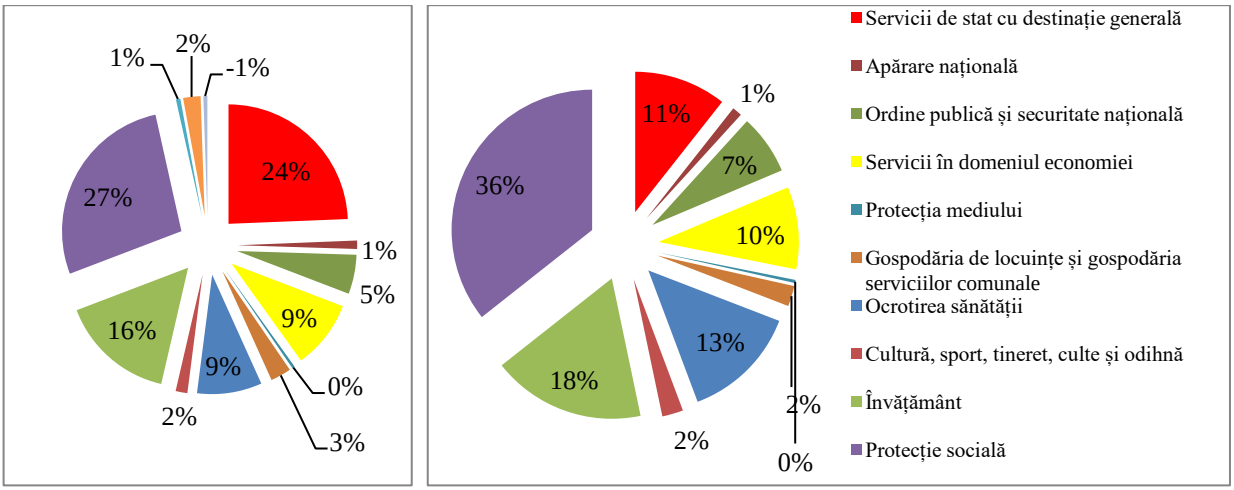


Fig. 3.5. Structura cheltuielilor publice în anul 2000 și 2016, %
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor privind bugetul executat, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn, (vizitat 02.04.18).

Analiza comparativă a structurii cheltuielilor publice în anii 2000 și 2015, dar și a datelor din tabelul A.1.10 permite constatarea că structura cheltuielilor BPN a suferit schimbări semnificative ca urmare a politicilor bugetar-fiscale cu caracter social, promovate în această perioadă. Astfel, se observă o tendință evidentă de majorare a ponderii cheltuielilor de ordin social, de la 53,8% în anul 2000 la 73,0% în anul 2010, după care ponderea acestui grup de cheltuieli scade ușor până la 69,1% în anul 2016. Concomitent se observă o diminuare a ponderii cheltuielilor pentru serviciul datoriei de stat de la 17,5% în anul 2000 la 1,3% în 2014, după care ponderea acestor cheltuieli crește până la 2,2%, în total, în anul 2015.

În anul 2016, cheltuielile pentru protecție socială deţin cea mai mare pondere în totalul cheltuielilor BPN de 35,6%, fiind urmate de cheltuielile pentru învățământ (17,4% în total), cheltuielile pentru ocrotirea sănătății (13,4% în total), cheltuielile privind serviciile de stat cu destinație generală (10,6% în total), cheltuielile privind servii în domeniul economiei (9,5% în total) și cheltuielile pentru ordine publică și securitate națională (9,5% în total). Celelalte grupuri de cheltuieli dețin o pondere mai puțin semnificativă.

Ponderea semnificativă a cheltuielilor pentru protecția socială, atât în totalul cheltuielilor, cât și ca procente în PIB, creează impresia că protecţia socială este susţinută, în mare măsură, de către stat. Totodată, raportate la cap de locuitor, aceste cheltuieli nu mai par atât de mari. Prin urmare, se impune găsirea unor surse suplimentare de acoperire a acestor cheltuieli, care nu ar afecta și nivelul fiscalității.

Grupul de cheltuieli socio-culturale sunt foarte importante în Republica Moldova pentru realizarea unor necesități fundamentale ale populației, cum ar fi accesul la educație, ocrotirea sănătății sau susținerea socială a păturilor defavorizate ale populației. Ținând cont de faptul că cheltuielile pentru protecția socială creează cea mai mare povară în BPN, ele sporind și cel mai mult în dinamică se impun măsuri pentru găsirea unor mijloace financiare pentru acoperirea lor. Mai mult ca atât, analiza deficitului BPN pe componente arată că cea mai mare parte a deficitului bugetar în Republica Moldova este deficitul BASS. Pe fundalul crizei economice-financiare mondiale, BASS se confruntă cu deficite esențiale, neînregistrate în istoria Republicii Moldova. Încetinirea ritmului de creştere a venitului din contribuții obligatorii, în perioada 2009-2013 (circa 6,1% în medie pe an) și menținerii unor cheltuieli semnificative și inevitabile (cheltuielile BASS crescând în medie cu 10,0% în aceeaşi perioadă), a condus la creşterea semnificativă a deficitului, o parte importantă a căruia este acoperit din bugetul de stat. Astfel, începînd cu anul 2010 de la bugetul de stat se efectuază transferuri la BASS pentru acoperirea deficitului (Figura 3.6).

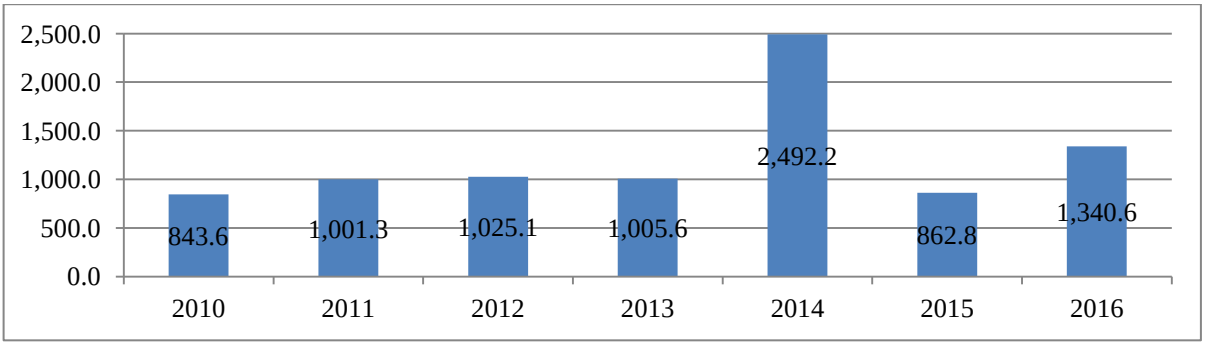


Fig. 3.6. Transferuri de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului BASS, mil. lei
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Rapoartele privind executarea BASS pe anii 2016-2011, http://cnas.md/lib.php?l=ro&idc=439&t=/Rapoarte-privind-executarea-BASS/Rapoarte-anuale-privind-executarea-bugetului-asigurarilor-sociale-de-stat (vizitat 02.04.18).

Cea mai mare sumă a transferurilor, de aproape 2,5 mlrd lei, a fost înregistrată în 2014. Astfel, se constată că BASS își pierde caracteristice de buget independent şi sustenabil bazat pe autofinanţare, devenind din an în an tot mai dependent de finanțările externe. Conform datelor CNAS, suma transferurilor de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului BASS în anul 2016 a constituit peste 1,3 mlrd lei. Prin urmare acest grup de cheltuieli are cel mai mare impact asupra echilibrului finanțelor publice.

Atât în Republica Moldova, cât şi în întreaga lume, finantele publice sînt afectate pe termen lung de fenomene demografice adverse. Astfel, tendinţele de diminuare a fertilității corelate cu creşterea speranţei de viaţă a populatiei conduc la o îmbătrânire a acesteia cu consecințe negative asupra sustenabilităţii finanţelor publice, în condiţiile în care baza de impozitare, reprezentată prin numărul de contribuabili, are o tendință de scădere în timp ce numărul de beneficiari are o tendință de creştere. În cazul Republicii Moldova, acest fenomen de dezechilibru este amplificat de migrația peste hotare a populației cu vârsta aptă de muncă, rata înaltă a ocupării și remunerării informale și carențe privind colectarea contribuțiilor de asigurări sociale. În consecinţă deficitele sistemelor de pensii, sănătate și de ingirjire a persoanelor vîrstnice au tendinţă de creştere. Astfel, dacă în anul 1992 vârsta medie a populaţiei în Republica Moldova era de 32,0 ani atunci până în 2016, aceasta a crescut la 37,8 ani.

Sustenabilitatea sistemului de pensii în Republica Moldova poate fi asigurată fie prin modificarea structurii populaţiei sau a modului de colectare şi alocare a resurselor bugetare pentru cheltuielile de ordin social. Prima variabilă este mai greu de modificat, așadar pentru a genera sustenabilitate pe termen mediu trebuie adaptată a II-a variabilă, iar pentru a obține un echilibru și pe termen lung trebuie ca și prima variabilă să fie una sustenabilă.

În urma modificărilor operate recent, în legislaţie au fost revizuite condiţiile de acordare şi calculare a pensiei pentru categoriile de pensionari priveligiaţi, dar a fost mărită şi vârsta de

pensionare pentru pensionarii neprivilegiaţi, care va creşte gradual de la 62 de ani în 2016, la 63 de ani în 2019 pentru bărbaţi şi de la 57 ani în 2016 la 63 ani în 2028, pe când speranţa de viaţă era de 68,14 ani pentru bărbaţi şi 76,15 ani pentru femei, în anul 2016. Prin aceste modificări şi completări, operate în legislaţia naţională, s-a încercat de a se consolida sustenabilitatea a sistemului de pensii prin majorarea şi unificarea condiţiilor privind stagiul de cotizare şi vârsta de pensionare pentru toţi pensionarii. Autoritățile publice au ales, prin urmare, calea cea mai simplă, această măsură de politică afectând însă direct calitatea vieții cetățenilor în sens negativ.

Se consideră că cea mai bună soluție pentru acoperirea deficitului BASS ar consta în crearea locurilor de muncă și stoparea migrației tinerilor din Republica Moldova, acest lucru fiind unul mult mai dificil de realizat, dar și de durată. O altă soluție cu un efect mult mai rapid ar consta în reducerea proporției fenomenelor de salariu "în plic" şi "muncă la negru", care privează statul de o parte din resursele potenţiale. Pentru a realiza acest lucru, se consideră necesar, în primul rând, de a veni cu măsuri care să cointereseze atât angajatorul cât și angajatul de a munci legal.

Astfel, în ceea ce privește angajatorul, se consideră că contribuţia acestuia la moment este una mult prea mare, prin urmare aceasta ar trebui micșorată gradual, concomitent cu majorarea contribuției angajatului, așa cum era prevăzut inițial. Conform Cadrului de cheltuieli pe termen mediu pentru anii 2008-2010, se preconiza ca până în anul 2010, cota contribuţiei persoanelor fizice să fie de 8%, iar 20% să revină angajatorului. Însă, evenimentele legate de transformările politice și criza economico-financiară din 2008 au îngheţat această iniţiativă. Prin urmare, începând cu anul 2009 și până în prezent, mărimea contribuțiilor angajatorului fiind de 23% din fondul de salarii, iar contribuția individuală - de 6% din salariu. Cadrul bugetar pe termen mediu pe anii 2018-2020 prevede menţinerea acestor cote [53, p.17].

În ceea ce privește angajatul, actuala formulă de calcul a pensiei nu ia în considerație efectul de erodare, pe care îl are pe termen lung, fenomenul inflaţiei asupra contribuţiilor achitate anterior. Acest lucru nu este echitabil în raport cu contribuabilii, fiind necesară asigurarea unei legături mai strînse între contribuţiile de asigurări sociale de stat achitate şi mărimea pensiei stabilite persoanelor asigurate. Astfel, în ceea ce privește angajatul este necesar de a include în formula de calcul a pensiei indexarea veniturilor, din care este calculată contribuția de asigurare socială, deoarece din cauza efectului erodant al inflației, în cazul persoanelor tinere, primii ani ai stagiului de cotizare participă foarte puțin la formarea pensiei, acesta fiind un motiv important ca persoanele tinere să nu solicite de a fi angajați legal.

După promovarea acestor măsuri, ar fi necesar și de a fortifica capacitatea Inspecției muncii de control, depistare și sancționare a fenomenelor de salariu „în plic” şi „muncă la negru”.

Referitor la celelalte grupuri de cheltuieli, deși ponderea acestora este una mult mai mică, acest lucru nu reduce din importanța reformelor structurale enunțate și de autorități. Responsabili de acest lucru sunt, în primul rând, gestionarii sectoarelor de cheltuieli, de aceea este important ca aceștia să aibă stimuli pentru a efectua acest lucru. Astfel, reușita reformelor în domeniul cheltuielilor publice depinde de faptul ca limitele de cheltuieli să rămână neschimbate pe sectoare, ca în cazul în care gestionarii de sector indentifică anumite economii, acestea să rămână în cadrul sectorului pentru a fi alocate pentru noi inițiative în cadrul acestui sector, și nu transferate unui alt sector. De asemenea, în sensul creșterii performanței gestiunii cheltuielilor publice este important de a exclude irosirea banilor publici în goana pentru executarea cheltuielilor cât mai aproape de nivelul aprobat, atunci când aceste cheltuieli nu sunt justificate, doar din frica că în următorul an fiscal cheltuielile alocate sectorului vor fi mai mici.

3.3. Direcții de dezvoltare ale reformei planificării strategice a bugetului în Republica Moldova în contextul dezvoltării relaţiilor cu Uniunea Europeană

Parcursul european al Republicii Moldova a început în ziua de 18 decembrie 1989, când s-a semnat Acordul privind Comerţul şi Cooperarea Economico-Comercială între URSS şi Comunităţile Europene [149]. Republica Moldova a devenit parte la acest acord în baza dreptului de succesiune la tratate. Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană au fost formal lansate odată cu semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Cooperare și Parteneriat, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998. Anul 2004 a fost marcat de cel mai important val de lărgire a Uniunii Europene, la care au aderat 10 state. Aceasta a contribuit la schimbarea perspectivelor Moldovei privind parcursul european al țării, în privința țărilor est europene, fiind lansată Politica Europeană de Vecinătate, care oferă perspectiva avansării dincolo de cooperare spre un grad semnificativ de integrare. Semnarea Planului de Acțiuni UE – Moldova, în cadrul Politicii Europene de Vecinătate a avut loc la 22 februarie 2005. Tot în 2005, la 24 martie este aprobată decizia unanimă a Parlamentului Republicii Moldova privind integrarea noastră în UE, care a fost mai mult ca firească, deşi întârziată. Pe 7 mai 2008, la Praga, are loc lansarea oficială a “Parteneriatului Estic”, un cadru de cooperare cu șase țări ex-sovietice: Armenia, Azerbaidjan,

Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Aderarea Republicii Moldova la Parteneriatul Estic a avut loc la 7 mai 2009 [31, p.168].

În comparație cu celelalte țări din blocul Parteneriatului Estic, Republica Moldova a înregistrat un progres semnificativ în ultimii ani, devansînd toate celelalte state din acest bloc conform Indicelui Integrării Europene (Figura 3.7). Conform acestui indice Republica Moldova este reformatorul de top în regiune și este cel mai aproape de îndeplinirea standardelor UE. Republica Moldova continuă să ocupe poziția de lider în două din cele trei dimensiuni ale indicatorului: legăturile politice, economice și sociale cu UE și apropierea de standardele și cerințele UE. La capitolul dezvoltarea practicilor și structurilor de management, Republica Moldova ocupă poziția secundă [155, p.16].

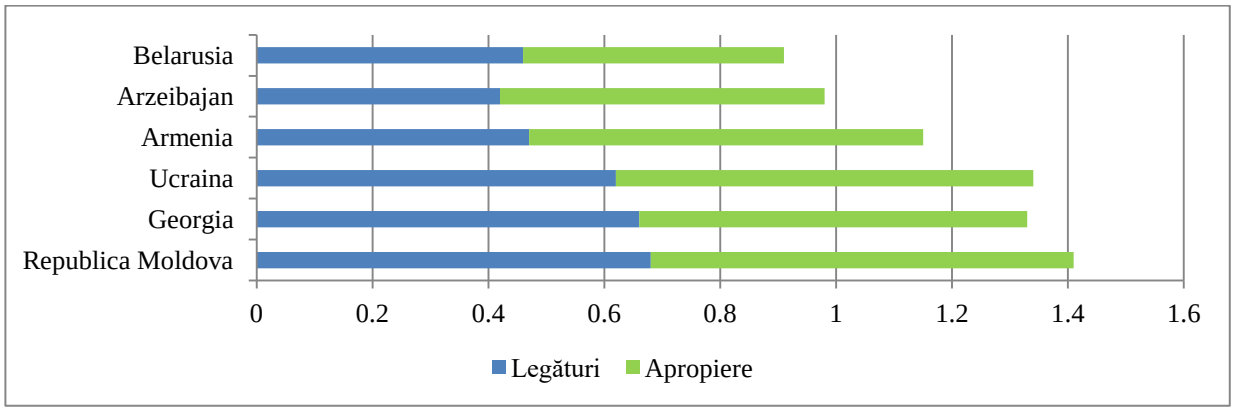


Fig. 3.7. Indicatorul Integrării Europene al țărilor Parteneriatului Estic în anul 2015-2016
Sursa: elaborat de autor în baza sursei [155, p.24-29].

Referitor la acordul de Asociere cu UE, cu toate că semnarea acestui acord nu presupune obținerea statutului de candidat la aderare, ca în cazul statelor baltice sau a statelor europei centrale, totuși acesta presupune un șir de stimuli pentru impulsionarea vieții economice în relație cu țările europene și deschide noi perspective privind dezvoltarea economică a țării, totodată, prin acest acord fiind recunoscute aspirațiile europene ale Republicii Moldova

Prevederile Acordului de Asociere referitoare la obiectivele de urmat în domeniul finanțelor publice reprezintă o continuare firească a reformelor, care se află deja în derulare în Republica Moldova. În domeniul finanțelor publice Acordul de Asociere cuprinde, în special, prevederi legate de armonizarea fiscală, mai ales în domeniul impozitelor indirecte. Aspectele legate de gestionarea finanțelor publice sunt prevăzute în capitolul 7 din titlul IV al Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și UE, dar și în Agenda de Asociere dintre UE și Republica Moldova. Astfel conform art.47 al Acordului de Asociere, cooperarea în domeniul gestiunii finanțelor publice „se concentrează pe punerea în aplicare a standardelor internaționale, precum

și a bunelor practici ale UE în acest domeniu, care vor contribui la dezvoltarea unui sistem modern de gestionare a finanțelor publice în Republica Moldova, care să fie compatibil cu principiile de bază ale UE și cu principiile internaționale în materie de transparență, responsabilitate, economie, eficiență și eficacitate" [61].

În domeniul sectorului bugetar, această cooperare este orientată spre înlăturarea neajunsurilor depistate în cadrul evaluării managementului finanțelor publice. Astfel, aceasta se va axa, în principal, pe îmbunătățirea și sistematizarea cadrului legislativ referitor la sistemele bugetare, contabile, de trezorerie și de raportare, precum și armonizarea acestora pe baza unor standarde internaționale, respectând totodată bunele practici aplicate în sectorul public al UE; dezvoltarea continuă a planificării bugetare multianuale și ajustarea la bunele practici ale UE; studierea practicilor țărilor europene în raporturile interbugetare pentru a îmbunătăți acest domeniu în Republica Moldova, încurajarea apropierii procedurilor de achiziții de practicile existente la nivelul UE etc [31, p.170]. De asemenea, o importanță aparte o prezintă și continuarea reformelor în domeniul luptei cu fraudarea bugetului și a corupției prin îmbunătățirea procedurilor de achiziție publică, consolidarea controlului financiar public, inclusiv asigurarea cooperării eficiente cu instituțiile și organele UE relevante, inclusiv Oficiul European Anti-Fraudă în cazul verificărilor la fața locului din cadrul inspecțiilor legate de managementul și controlul mijloacelor din fondurile UE. În Acord nu se indică măsurile concrete ce vor fi întreprinse, însă se menționează că va avea loc un dialog periodic privitor la aceste aspecte, iar acest dialog a început deja, fiind însoțit și de acordarea unui sprijin financiar pentru continuarea eforturilor de reformare a gestiunii sectorului public, oferit Republicii Moldova în cadrul Acordului Financiar dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană privind Programul de suport pentru Reformele Politicii Finanțelor Publice din Republica Moldova [54]. Programul "Suport pentru Reformele Politicii Finanțelor Publice din Republica Moldova" prevede patru tranșe de debursări, corespunzând anilor fiscali 2015-2018 [190, p.619].

Rezultatele așteptate ale suportului bugetar sunt [54]:

- Îmbunătățirea calitativă și cantitativă a analizei bugetului, inclusiv îmbunătățirea prognozelor macroeconomice și prognozelor veniturilor, pentru stabilirea obiectivelor fiscale și a nivelului cheltuielilor compatibile cu aceste obiective pe termen mediu;
- Sporirea considerării din partea Guvernului pentru rolul instituțiilor publice independente în legătură cu politicile fiscale;

- Sporirea capacităților Comisiei Parlamentare Economie, Buget și Finanțe pentru supravegherea și controlul bugetar;
- Îmbunătățirea calității rapoartelor externe de audit, efectuate de către Curtea de Conturi, o transparență sporită în procesul de audit extern, precum și o implementare mai bună a recomandărilor Curții de Conturi;
- Planificarea eficientă a bugetului, anual cât și pe termen mediu, cu un nivel sporit de disciplină și credibilitate bugetară;
- Îmbunătățirea sistemelor de management al finanțelor publice pentru a asigura un control eficient al cheltuielilor (incluzând un sistem adecvat de contabilitate și raportare) și o gestionare eficientă a datoriei pentru a garanta costuri mici de deservire și de a minimaliza riscurile fiscale;
- Îmbunătățirea transparenței bugetare împreună cu îmbunătățirea accesului public la informația fiscală cheie, sporind informarea cetățenilor referitor la buget.

Din examinarea obiectivelor susținute prin Acordul financiar, se constată că scopul reformelor, susținute financiar de UE în domeniul gestiunii finanțelor publice în Republica Moldova, constă în necesitatea de a asigura utilizarea eficientă a fondurilor publice pentru a crea relații de încredere cu statele membre, instituțiile europene, și în particular Comisia Europeană. Măsurile, care urmează a fi promovate, cuprind o arie mult mai mare de beneficiari, și spre deosebire de reformele anterioare care erau concentrate în cadrul autorităților executive, acestea se vor axa și pe fortificarea capacităților autorității legislative, prin întărirea capacității de control legislativ și supraveghere a bugetului, îmbunătățirea transparenței în măsurile anticorupție în activitatea legislativă, îmbunătățirea efectivității și creșterea transparenței auditului extern în sectorul public realizat de Curtea de Conturi. În ceea ce privește obiectivele de reformă la nivelul autorităților executive acestea se vor concentra pe îmbunătățirea administrării fiscale și sporirea independenței Serviciului Fiscal de Stat și a Serviciului Vamal, consolidarea planificării pe termen mediu, îmbunătățirea accesului public la informația bugetară, îmbunătățirea controlului și raportării cheltuielilor și întărirea managementului datoriei publice. De asemenea, spre deosebire de asumările anterioare obiectivele reformei în domeniul gestiunii finanțelor publice, ce reies din prevederile Acordului de Asociere sunt definite mult mai exact. Aceasta permite presupunerea că UE își pune mult mai multe speranțe în promovarea reformelor în Republica Moldova, iar de reușita îndeplinirii acestor obiective depinde astfel viitorul parcursului european al țării noastre [190, p.620].

Sprijinul financiar este destinat pentru a consolida capacitățile Ministerul Finanțelor, Parlamentului și Curții de Conturi a Republicii Moldova în gestiunea banilor publici. Astfel condiții specifice care trebuie îndeplinite pentru eliberarea tranșelor variabile sunt fixate pentru fiecare instituție în parte:

1. *Guvernul Republicii Moldova:*
    - Îmbunătățirea administrării fiscale și sporirea instituțiilor fiscale independente;
    - Consolidarea planificării pe Termen Mediu și îmbunătățirea accesului public la informația bugetară;
    - Îmbunătățirea controlului și raportării cheltuielilor;
    - Întărirea managementului datoriei publice.
2. *Parlamentul Republicii Moldova (Comisia Economie, Buget și Finanțe):*
    - Întărirea capacității de control legislative și supraveghere a bugetului;
    - Îmbunătățirea transparenței măsurilor anticorupție în activitatea legislativă.
3. *Curtea de Conturi a Republicii Moldova:*
    - Îmbunătățirea transparenței auditului extern și a managementului rezultatelor;
    - Îmbunătățirea efectivității auditului extern;
    - Creșterea transparenței în activitățile anti-corupție ale Curții de Conturi.

În ceea ce privește îmbunătățirea administrării fiscale și consolidarea instituțiilor fiscale independente este de remarcat faptul că o analiză privind guvernanța bugetar-fiscală în Republica Moldova, în raport cu practicile UE, în special în comparație cu unele statele membre ale UE selectate și cu alte țări în tranziție, a fost elaborată de către Ministerul Finanțelor pe parcursul anilor 2015-2016 (Anexa 22). Analiza a inclus compararea practicilor în domeniul guvernanței bugetar-fiscale în țări cum ar fi Lituania, Serbia, Slovacia și Suedia, în comparație cu practica din Republica Moldova. Analizând gradul de avansare în guvernanța bugetar-fiscală în țările membre în baza celor 3 indicatori analizați anterior, dar și ținând cont de tangențele istorice de dezvoltare se consideră că această analiză poate fi completată cu experiența practică a României, în special, în ceea ce privește Consiliul Fiscal, care se consideră relevantă pentru procesul de reformare în Republica Moldova. Reieșind din relevanța acestui punct din agenda reformelor în domeniul finanțelor publice pentru acest demers științific, se consideră că măsurile necesare pentru a alinia guvernanța bugetar-fiscală a Moldovei la normele europene în domeniul:

- Regulilor fiscale

Din analiza comparativă a cadrului legal național și a celui european, dar și a datelor privind sustenabilitatea finanțelor publice în Republica Moldova prin prisma regulilor bugetar-

fiscale europene s-a constatat că regulile fiscale naționale sunt mult mai laxe decât cele europene, iar acest lucru poate conduce la probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice. Reieșind din bunele practici europene, dar și realitățile dezvoltării economice a Republicii Moldova se consideră că ar fi oportun de a include următoarele reguli fiscale în Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, nr.181 din 25 iulie 2014:

1. Regula privind creșterea cheltuielilor publice, care ar interzice creșterea cheltuielilor publice într-un ritm mai mare ca ritmul de creștere a PIB-ului;
2. Regula privind deficitul bugetar, care nu ar trebui să depășească 2,5% din PIB;
3. Regula privind datoria publică, care nu ar trebui să depășească 40% din PIB;
4. Regula privind deficitul structural, care nu ar trebui să depășească 1% din PIB, în cazul în care datoria publică este mai mică de 40% din PIB, sau 0,5% din PIB, dacă această limită nu este atinsă.

De asemenea, urmând practica europeană, ar trebui stabilite sancțiuni Guvernului pentru încălcarea acestor reguli.

- Cadrului Bugetar pe Termen Mediu:

Analizînd experiența UE, am ajuns la următoarele concluzii și recomandări în vizavi de cadrul pe termen mediu:

1. Îmbunătățirea calității prognozelor indicatorilor macroeconomici și ai celor financiari din CBTM prin implicarea unui Consiliu Fiscal independent;
2. Prognozele CBTM ar trebui reproduse în trei scenarii: optimist, pesimist și cel mai probabil, pentru o analiză mai bună a sustenabilității finanțelor publice prin prisma regulilor bugetar-fiscale;
3. Aprobarea documentului CBTM de Parlament, și astfel implicarea organului legislativ în fixarea obiectivelor de politică bugetar-fiscală, această măsură contribuind și la intensificarea legăturilor dintre planificarea anuală și cea pe termen mediu;

- Consiliului Bugetar-Fiscal

Un consiliu bugetar-fiscal independent în Republica Moldova ar putea contribui la o mai mare transparență în domeniul finanțelor publice. „Ca organ independent, el trebuie să faciliteze transparenţa şi responsabilitatea cheltuirii banilor publici. Acest consiliu ar urma să analizeze procesul bugetar şi să monitorizeze eficienţa utilizării banilor publici şi a surselor primite din afară” [67, p.64]. Totodată, acesta trebuie să fie un proces bine gândit, luând în considerare toate

avantajele și dezavantajele, inclusiv în raport cu capacitățile, funcțiile și rolul altor instituții de supraveghere (Parlamentul, Curtea de Conturi).

Consiliul bugetar-fiscal ar trebui să fie o instituţie independentă, instituită prin lege şi compusă din 5 membri, numiți de Parlament la propunerea Guvernului, Băncii Naționale și a trei reprezentanți ai mediului academic, nominalizați de exemplu de Consiliul Rectorilor din Republica Moldova, cu experienţă în domeniul politicilor macroeconomice şi bugetare, supuşi unor criterii stricte de eligibilitate. Secretariatul tehnic ar putea include 10 persoane, angajate printr-un concurs riguros.

În realizarea misiunii sale, Consiliul bugetar-fiscal ar tebui să îndeplinească o sferă largă de atribuţii: efectuarea proiecţiilor macroeconomice avute în vedere la fundamentarea prognozei de venituri a bugetului general consolidat, estimarea impactului pachetelor de măsuri care să influenţeze soldul bugetar, analiza execuţiei bugetare şi măsura în care aceasta corespunde obiectivelor propuse, monitorizarea respectării regulilor fiscale, emiterea recomandărilor privind politica fiscală curentă şi viitoare.

Până în prezent reforma managementului finanțelor publice a fost concentrată, în special, pe fazele de planificare și executare a BPN, este însă evident faptul că principalele probleme sunt la etapa raportare și control. Controlul financiar nu a reuşit să răspundă în totalitate cerinţelor perioadei de tranziţie şi cu atât mai mult ale perspectivei unei comunități internaţionale. Deşi până în prezent au fost luate unele măsuri de organizare şi perfecţionare acestea s-au făcut separat, fără o coordonare unitară. Astfel s-a ajuns la situaţia actuală când controlul financiar este reglementat în mod fragmentat prin mai multe prevederi legale şi se exercită de către mai multe instituţii cu paralelisme şi suprapuneri. Eficacitatea scăzută a controlului financiar din ultimii ani trebuie să determine factorii de decizie, specialiştii să gîndească mai mult la o nouă organizare, pe baza principiilor recunoscute pe plan internaţional şi luând în considerare realităţile concrete din ţara noastră. Îmbunătățirea organizării sistemului de control financiar nu trebuie să fie formală, ci efectivă, realizată prin cooperarea cu toate instituţiile implicate, şi printr-o cooperare profesionistă, să poată contribui direct şi indirect la perfecţionarea controlului financiar din Republica Moldova [190, p.621].

Concluzii la capitolul 3

1. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune preocuparea pentru echilibrul bugetului public pe termen lung și impactul, pe care îl au măsurile de politică bugetar-fiscală curentă asupra bugetelor publice în viitor, fiind un termen strâns legat de planificarea strategică a bugetului.

2. Sustenabilitatea finanţelor publice este legată, în primul rând, de balanţa bugetară şi datoria publică, de aceea pentru evaluarea acesteia pot fi utilizați indicatori care permit urmărirea respectării regulilor bugetar-fiscale europene: datoria publică ca procent în PIB, balanța bugetară ca procent în PIB, balanța bugetară structurală ca procent în PIB, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB-ul.

3. Utilizarea indicatorului balanței bugetare structurale, exprimate ca procent în PIB, oferă mult mai multă informație decât indicatorul balanței bugetare totale, deoarece permite apreciarea caracterului discreționar al politicii bugetar-fiscale. Totodată, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB permite de a constata dacă se realizează progrese suficiente în vederea respectării regulii privind balanța bugetară structurală.

4. Analiza indicatorilor sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova demonstrează faptul că criza economică mondială care, inevitabil, a afectat și economia Republicii Moldova, reprezintă un punct de turnură în politica bugetar-fiscală, care în ultimii ani a devenit mai puțin prudentă.

5. Principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova identificate de autor sunt: povara fiscală înaltă și inechitabilă pentru persoanele fizice, povara regulatorie, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, procesul de îmbătrânire a națiunii, migrarea forței de muncă tinere, muncă la negru și salariile în plic.

6. În contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană este oportună continuarea consolidării reformei planificării strategice în Republica Moldova, acest lucru fiind prevăzut în Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, dar și în cadrul Acordului Financiar dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În concluzie putem afirma că în Republica Moldova au fost promovate o serie de măsuri în domeniul gestiunii finanțelor publice. Cea mai „longevivă" dintre reformele promovate în domeniul finanțelor publice este reforma planificării strategice a bugetului, aceasta fiind inițiată în 2002, continuată în cadrul proiectului „Managementul Finanțelor Publice", iar pe viitor această reformă reprezintă o asumare din partea autorităților din Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, dar și al Acordului Financiar dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană.

În continuare se va structura prezentarea ***concluziilor*** având în vedere cele șase obiective principale asumate și urmărite în cadrul cercetării:

1. Planificarea strategică a bugetului ar putea fi definită ca:

- *proces de planificare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare pentru o perioadă viitoare prin care se estimează impactul financiar al programului curent de politici, dar şi al evoluţiilor economice posibile asupra economiei şi a societăţii;*

-un nou mod de gestionare a bugetului public care combină două elemente de bază ale reformei în domeniul planificării bugetului: ***planificarea orientată spre rezultate*** *şi* ***planificarea pe termen mediu a bugetului****.*

De asemenea, planificarea strategică a bugetului presupune preocuparea pentru echilibrul bugetului public pe termen lung și impactul, pe care îl au măsurile de politică bugetar-fiscală curentă asupra bugetelor publice în viitor, fiind un termen strâns legat de sustenabilitatea finanțelor publice. Acest concept reprezintă finalitatea unui îndelungat proces de reformă bugetară, care depășește un secol de căutări a celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului. Geneza acestei reforme se regăsește în reforma administrației publice promovate în anii '80-'90 ai secolului XX în statele înalt dezvoltate, orientată spre raționalizarea cheltuielilor publice în scopul reducerii sectorului public ca dimensiune.

2. Aplicarea în practică a planificării strategice aduce o serie de avantaje privind performanța gestiunii sectorului public, cum ar fi respectarea disciplinei fiscale agregate, sporirea eficienței alocative și a eficienței tehnice. Realitatea demonstrează însă, că în ceea ce privește aceste trei obiective urmărite de reformă în Republica Moldova, aceasta a avut un impact pozitiv asupra performanței gestiunii sectorului public, însă fără efecte majore, atât referitor la disciplina financiară agregată, cât și la eficiența tehnică, fiind identificată o îmbunatățire doar la capitolul eficienței alocative.

3. Studierea practicii internaționale și europene în domeniu denotă faptul că pentru o bună implementare a reformei planificării strategice, aceasta trebuie să fie promovată în

contextul reformei guvernanței bugetar-fiscale, dar nu fragmentat, ca în cazul Republicii Moldova. Astfel, reformele în domeniul finanțelor publice, în statele devenite membre UE, s-au realizat într-o secvență logică, începând cu instituirea unor reguli bugetar-fiscale și culminând cu instituirea unor mecanisme și instituții, care să asigure respectarea acestor reguli, în final ajungându-se la conceptul de guvernanță bugetar-fiscală.

Din analiza comparativă a cadrului legal național și a celui european, dar și a datelor privind sustenabilitatea finanțelor publice în Republica Moldova prin prisma regulilor bugetar-fiscale europene, s-a constatat că regulile fiscale naționale sunt mult mai laxe decât cele europene, iar acest lucru poate conduce la probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice. În ceea ce privește CBTM, există spațiu pentru consolidarea planificării strategice, iar referitor la rolul instituțiilor în promovarea disciplinei fiscale, acesta se dovedește a fi unul redus.

4. Principalii indicatori ai sustenabilității, care permit urmărirea respectării regulilor bugetar-fiscale europene sunt: datoria publică ca procent în PIB, balanța bugetară ca procent în PIB, balanța bugetară structurală ca procent în PIB, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB-ul. Utilizarea indicatorului balanței bugetare structurale, exprimate ca procent în PIB, oferă mult mai multă informație decât indicatorul balanței bugetare totale, deoarece permite apreciarea caracterului discreționar al politicii bugetar-fiscale.

5. Principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, identificate de autor sunt: povara fiscală înaltă și inechitabilă pentru persoanele fizice, povara regulatorie, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, procesul de îmbătrânire a națiunii, migrarea forței de muncă tinere, muncă la negru și salariile în plic.

6. În ceea ce privește oportunitatea continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, se poate conclude că scopul reformelor, susținute financiar de UE în domeniul gestiunii finanțelor publice în Republica Moldova, constă în necesitatea de a asigura utilizarea eficientă a fondurilor publice pentru a crea relații de încredere cu statele membre, instituțiile europene, și în particular, Comisia Europeană, iar reforma planificării strategice a bugetului contribuie esențial la realizarea acestui scop.

Problema științifică importantă soluționată în această cercetare constă în fundamentarea ştiinţifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice, pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene.

La soluționarea acestei probleme vor contribui următoarele ***recomandări***:

1. Pentru a evita și în continuare o succesiune de „reforme pe hârtie”, care constau în implementarea unei măsuri, apoi trecerea la următorul articol din agendă, fără a evalua rezultatele obţinute, se propune monitorizarea de către factorii de decizie a rezultatelor reformei planificării strategice a bugetului prin utilizarea algoritmului de evaluare a performanței gestiunii sectorului public în Republica Moldova elaborat de autor.

2. Includerea în documentul CBTM a estimării deficitului structural și planificarea strategică a componentelor bugetului public național pornind de la fixarea și urmărirea unui nivel sustenabil al acestui indicator pentru asigurarea unei politici bugetar-fiscale prudente.

3. Reieșind din experiența țărilor membre UE, pentru consolidarea planificării strategice a bugetului, se propune adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile europene, inclusiv prin:

Includerea următoarelor *reguli fiscale* în legislația națională, și anume:

- Regula privind creșterea cheltuielilor publice, care ar interzice creșterea cheltuielilor publice într-un ritm mai mare ca PIB-ul;
- Regula privind deficitul bugetar, care nu ar trebui să depășească 2,5% din PIB;
- Regula privind datoria publică, care nu ar trebui să depășească 40% din PIB;
- Regula privind deficitul structural, care nu ar trebui să depășească 1% din PIB, în cazul în care datoria publică este mai mică de 40% din PIB, sau 0,5% din PIB, dacă această limită nu este atinsă. De asemenea, urmând practica europeană, ar trebui stabilite sancțiuni Guvernului pentru încălcarea acestor reguli.

În ceea ce privește *CBTM* se recomandă:

- Îmbunătățirea calității prognozelor indicatorilor macroeconomici și ai celor financiari din CBTM prin implicarea unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent în elaborarea acestor prognoze;
- Reproducerea prognozelor CBTM în trei scenarii: optimist, pesimist și cel mai probabil, pentru o analiză mai bună a riscurilor asupra sustenabilității finanțelor publice;
- Aprobarea documentului CBTM de Parlament și, astfel, implicarea organului legislativ în fixarea obiectivelor de politică bugetar-fiscală, această măsură contribuind și la intensificarea legăturilor dintre planificarea anuală și cea pe termen mediu. Fortificarea capacității Parlamentului va conduce la reducerea riscurilor politice în aprobarea bugetului, la creșterea transparenței procesului de adoptare a legii bugetului pentru a exclude influența unor grupuri de interese asupra partajării resurselor financiare publice, dar și va conduce la adoptarea în termen a a bugetelor.

4. Reieșind din provocările la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, identificate de autor, este necesară monitorizarea periodică a acestui aspect pentru a exclude dezechilibrul pe termen lung al bugetului public național. Se propune utilizarea în acest sens a indicatorilor sustenabilității în baza regulilor bugetar-fiscale europene, în special a regulii privind balanța bugetară structurală, aceștia fiind indicatori relevanți în aprecierea caracterului discreționar al politicilor bugetar-fiscale.

5. În scopul consolidării sustenabilității finanțelor publice este necesară implicarea factorilor de decizie în reconceptualizarea politicii fiscale pentru reducerea poverii fiscale înalte și inechitabile pentru persoanele fizice, dar și a poverii regulatorii, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, prin revizuirea cadrului legal în domeniu. De asemenea, este necesară estimarea impactului procesului de îmbătrânire a națiunii asupra dezvoltării statului, promovarea politicii de stimulare a natalității și stopării migrării forței de muncă tinere, dar și luarea unor măsuri active cu scopul de a reduce fenomenele de muncă la negru și salariu în plic.

6. Urmărind practica țărilor membre UE, se recomandă instituirea unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent în Republica Moldova, care ar putea contribui la o mai mare transparență în domeniul finanțelor publice și, respectiv, o responsabilizare a părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română:

1. Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, http://www.mfa.gov.md/comunicate-presa-md/497996/ (vizitat 13.03.15).
2. Ailenei D., Mosora L. C. Economia dezvoltării sustenabile. Competitivitate şi creştere economică. În: Economie teoretică şi aplicată, 2011, vol. XVIII, nr. 2(555), p. 3-10.
3. Allen R., Tommasi D. Administrarea cheltuielilor publice. Manual de referinţă pentru ţările în tranziţie. OCDE, 2001. https://www1.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39367679.pdf (vizitat 30.03.2013).
4. Altăr M. ș.a. Finanțe publice: Introducerea unui cadru fiscal-bugetar pe termen mediu. București: Institutul European din România, 2009. 123 p.
5. Altăr M. ș.a. Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice. București: Institutul European din România, 2012. 188 p.
6. Androniceanu A. Noutăţi în managementul public. Bucureşti: Editura Universitară, 2004. 396 p.
7. Antonov V., Frunzaru V., Poalelungi O. Spre un sistem sustenabil de pensii în Republica Moldova. Chişinău, 2012. 98 p. http://www.fes-moldova.org/media/publications/2012/Spre%20un%20sistem%20sustenabil%20de%20pensii%20in%20RM.pdf (vizitat 07.04.2017).
8. Baldwin R., Wyplosz C. Economia integrării europene. București: Economică, 2006. 462 p.
9. Banu I. Sustenabilitatea sistemului fiscal românesc. Rezumatul tezei de doctor în economie. Sibiu, 2013. 22 p.
10. Bistriceanu G. Lexicon de finanțe, bănci, asigurări. București: Economică, 2001. 560 p.
11. Boboc I., Petrescu A. G., Ionescu M. D. Evaluarea performanţelor manageriale în elaborarea şi execuţia bugetului pe programe. Târgovişte: Bibliotheca, 2008. 117 p.
12. Bostan I. Drept bugetar european. Iași: Tipo Moldova, 2010. 183 p.
13. Brezeanu P. Finanțe europene. București: C. H. Beck, 2007. 472 p.
14. Brezeanu P., Șimon I., Celea S. Fiscalitate europeană. București: Economică, 2005. 269 p.
15. Buchanan J.M., Wagner R.E. Democrația în deficit: moștenirea politică a lordului Keynes. București: Humanitas, 2013. 259 p.
16. Budianschi D (coordonator) ș.a. Discrepanța fiscală – o realitate invizibilă. Chișinău: Expert-grup, 2014. 63 p.

17. Bugetul Uniunii Europene pe scurt. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2010. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_ro.pdf (vizitat 02.11.2017).
18. Casian A. Gestiunea finanţelor publice. Note de curs. Chişinău: ASEM, 2008. 163 p.
19. Casian A., Baurciulu A. Implicaţiile politicii bugetar-fiscale asupra managementului finanţelor publice. În: Priorităţi de guvernare. Consolidarea cooperării dintre partide politice, organe electorale şi alegători. Chişinău: ADEPT, 2009. p.125-150.
20. Câmpeanu E. M. ș.a. Politicile fiscale şi bugetare în teoriile economice. Chișinău: IEFS, 2012. 235 p.
21. Cenușă D. Acordul de Asociere cu UE vs. Uniunea Vamală, Chișinău: Expert Grup, 2014. http://www.expert-grup.org/ro/comentarii/item/927-acordul-de-asociere-versus-uniunea-vamala&category=5 (vizitat 31.01.2015).
22. Chirnoagă C. Finanţele publice şi impactul banului public asupra economiei naţionale. Teză de doctor în economie. Chişinău, 2012. 200 p.
23. Chiţan V. Restartarea reformei fiscale – imperativ pentru sustenabilitatea finanţelor. În: Contabilitate şi audit, 2013, nr. 7, p. 28-36.
24. Chiţan V. Sistemul fiscal - provocări pentru o regândire conceptuală. În: Materialele Conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale „Politici economice şi financiare pentru o dezvoltare competitivă", Chişinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2013, p. 9-12.
25. Ciobanu C., Văileanu C. Reformarea Sistemului de Pensii prin prisma Egalității de Gen. Notă analitică. Chișinău: Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, 2014. 19 p. http://www.progen.md/files/6827_reforma_pensii_final.pdf (vizitat 07.04.2017).
26. Cioponea M. Finanţe publice şi teorie fiscală. Bucureşti: Fundaţia România de Mâine, 2007. 388 p.
27. Cobzari L., Manole T. Metodologia Planificării Bugetare: elaborare de bugete. Chişinău: USM, 2004. 231 p.
28. Codul Fiscal al Republicii Moldova. Nr.1163 din 24 aprilie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.02.2007, Ediţie Specială.
29. Codul Vamal al Republicii Moldova. Nr.1149 din 20 iulie 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2007, Ediţie Specială.
30. Condor I. Dreptul finanțelor publice. Bucureşti: Fundaţia România de Mâine, 2006. 248 p.
31. Covalschi T. Reguli bugetare ale țărilor europene în domeniul planificării bugetului. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Politici și mecanisme de dezvoltare a

proceselor economic-financiare și sociale în plan național și internațional", USM, Chișinău, 31.10-01.11.14, p.168-171.
32. Dascălu N. Strategii şi politici publice. Craiova: Sitech, 2006. 143 p.
33. Daianu D., Kallai E. V., Lungu L. Adoptarea Pactului Euro Plus: implicaţii asupra politicii fiscale a României. București: Institutul European din România, 2011. 237 p.
34. Dincă G. Doctrina Public Choice. Studii de caz în finanțele publice. Brașov: Infomarket, 2006. 313 p.
35. Documentul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2012-2014) " aprobat prin Dispoziţia Guvernului nr.128-d din 29 decembrie 2011.
36. Dragomir L., Covalschi T., Hulapova T. Analiza şi importanţa indicatorilor managementului performanţei în administraţiile publice locale în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Inovaţii, performanţă şi competitivitate în sectorul financiar", organizată în parteneriat cu Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, România, Universitatea de Stat „Ivane Javakhishvili" din Tbilisi, Georgia, Comisia Naţională a Pieţei Financiare, Republica Moldova. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2015, p. 97-99.
37. Dragomir L. Importanţa planificării strategice a bugetului in Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 2, 2016, p. 86-93.
38. Dragomir L., Ştefaniuc O., Covalschi T. Managementul veniturilor şi cheltuielilor bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Inovaţii, performanţă şi competitivitate în sectorul financiar", organizată în parteneriat cu Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, Romania, Universitatea de Stat „Ivane Javakhishvili" din Tbilisi, Georgia, Comisia Naţională a Pieţei Financiare, Republica Moldova. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2015, p. 73-75.
39. Dragoș D., Haruța C., Suciu R. Politici și instrumente ale Uniunii Europene. București: Tritonic Books, 2013. 183 p.
40. Drosu Şaguna D. Drept financiar şi fiscal. Bucureşti: Eminescu, 2000. 1160 p.
41. Druker P. Managementul strategic. Bucureşti: Teora, 2001. 184 p.
42. Enicov. I., Petroia A., Cibotaru I. Datoria publică şi deficitul bugetar la etapa actuală: Uniunea Europeană Versus Republica Moldova. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi economice, 2009, nr. 2(22). p. 114-119.
43. Filip G. ș.a. Finanțe. Iași: Sedcom Libris, 2001. 322 p.
44. Fîrțescu B. N. Finanțe publice europene. București: Tritonic Books, 2013. 233 p.

45. Ghidul „Ce este CCTM?”. Chişinău: Ministerul Finanţelor al Republicii Moldova, 2006. 11p. http://www.minfin.md/common/middlecost/middlecostim/cgneral/Ce_este_CCTM.pdf. (vizitat 10.02.2013).
46. Gliga I. Dreptul finanțelor publice. București: Didactică și pedagogică, 1992. 265 p.
47. Grincu O. Buget și teoria bugetului. Adaptarea sistemului bugetar din Republica Moldova la cerințele extinderii Uniunii Europene. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2011, nr. 2 (42), p. 128-131.
48. Grincu O. Evoluţia finanţelor publice în epoca modernă. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2009, nr. 7(27), p.143-146.
49. Grincu O. Evoluţia finanţelor publice până la epoca modernă. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2009, nr. 2(22), p.120-125.
50. Grincu O. Finanţele publice în economia de piaţă. Aspecte teoretice. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2010, nr. 2(32), p.174-176.
51. Hîncu V. Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în economie. Chișinău, 2016. 218 p.
52. Hoanţă N. Economie şi finanţe publice. Bucureşti: Polirom, 2000. 288 p.
53. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (2018-2020), nr. 609 din 28 iulie 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.07.2017, nr. 274-276 (6197-6199).
54. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Acordului de finanţare dintre Guvernul Republicii Moldova şi Uniunea Europeană privind Programul de suport pentru reformele politicii finanţelor publice din Republica Moldova, semnat la 27 octombrie 2014. nr.921 din 12. noiembrie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.11.2014, nr. 340-343 (4979-4982).
55. Ivănică M. Impactul procesului de aderare la Uniunea Europeană asupra aministrației publice în România. Iași: Lumen, 2007. 344 p.
56. Krugman P. Opriți această depresiune - acum! București: Publica, 2012. 295 p.
57. Lazăr D. T. Bugetul public în era informațională. Cluj-Napoca: Accent 2004. 253 p.
58. Lazea V.(coord.), Anghel L., Biriş G. Prioritizarea politicilor Uniunii Europene prin prisma avantajelor produse de acestea pentru România, în perspectiva participării la negocierile desfăşurate în cadrul procesului de revizuire a bugetului comunitar. Bucureşti: Editura Economică, 2012. 150 p.
59. Legea bugetului de stat pentru anul 2017 nr. 279 din 16 decembrie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.12.2016, nr. 472-477 (5905-5910).

60. Legea cu privire la tariful vamal, nr. 1380 din 20 noiembrie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2007, Ediție Specială.
61. Legea pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, şi Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de altă parte. nr.112 din 02 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199 (4824-4838).
62. Legea privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor, nr. 172 din 25 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.08.2014, nr. 231-237 (4870-4876).
63. Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, nr. 181 din 25 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.08.2014, nr. 223-230 (4862-4869).
64. Lupușor A. ș.a. Republica Moldova 2013. Raport de stare a ţării. Chișinău: Expert-Grup, 2014. 54 p.
65. Manole T. Finanţe publice, teorie şi aplicaţii. Chişinău: AAP,1998. 348 p.
66. Manole T. Managementul finanțelor publice. Chișinău: Tehnica-Info, 2016, 803 p.
67. Manole T. Stratan A. Corelarea dintre datoria publică, deficitul bugetar şi politica fiscală. În: Akademos, Nr. 4(43), 2016, p.57-64.
68. Manole T. Stratan A. Managementul finanţelor publice – artă a gestionării eficiente a banului public. În: Akademos, Nr. 2(41), 2016, p.109-116.
69. Marinaș M. Convergența economică. București: Editura Economică, 2008, 335 p.
70. Marțian I. Repere în știința politicilor publice. Arad: Gutenberg Univers, 2008. 199 p.
71. Matei L. Management public. Bucureşti: Economică, 2001. 192 p.
72. Minea M. Ș., Costaș C. F. Dreptul finanțelor publice, vol.1, Drept financiar, ed. a II-a. București: Universul Juridic, 2011. 368 p.
73. Minea M. Ș., Costaș C. F. Fiscalitatea în Europa la începutul mileniului III. București: Rosetti, 2006. 552 p.
74. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Analiza guvernanței bugetar-fiscale în Republica Moldova în comparație cu practica Uniunii Europene. http://www.mf.gov.md/sites/default/files/analiza_guvernantei_bugetar-fiscale_in_rm_0.pdf (vizitat 01.04.2018).
75. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. De ce este importantă guvernanța bugetar-fiscală? http://mf.gov.md/sites/default/files/ce_este_guvernanta_bugetar-fiscala_0.pdf (vizitat 01.04.2018)
76. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Notă cu privire la rezultatele consultărilor efectuate în 2016 asupra analizei privind guvernanța bugetar-fiscală în Republica Moldova

și oportunității creării unui Consiliu bugetar-fiscal. http://mf.gov.md/sites/default/files/nota_privind_rezultatele_consultarilor_2016_0.pdf (vizitat 01.04.2018).

77. Ministerul Finanțelor. Conceptul de rescriere a Codului Fiscal și a Codului Vamal. http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/concept_fiscal_vamal_0.pdf (vizitat 01.04.2018).
78. Moșteanu T. (coordonator). Politici fiscale și bugetare pentru reformarea economiei și relansarea creșterii economice, București: ed. Economică, 2003. 208 p.
79. Moşteanu T. Finanţe publice. Bucureşti: Universitară, 2005. 360 p.
80. Nemec J., Wright G. Finanţe publice, teorie şi practică în tranziţia central-europeană, Bucureşti: ArsLonga, 2000. 430 p.
81. Ordinul Ministrului Finanţelor cu privire la publicarea Raportului privind executarea bugetului de stat pentru anul 2016 nr. 115 din 07.08.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2017, nr. 301-315.
82. Ordinul Ministrului Finanţelor cu privire la publicarea Raportului privind executarea bugetului de stat pentru anul 2015 nr. 118 din 01.09.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.09.2016, nr. 315-328.
83. Ordinul Ministrului Finanţelor cu privire la publicarea Raportului privind executarea bugetului de stat pentru anul 2014 nr. 197 din 02.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.12.2015, nr. 347-360.
84. Ordinul Ministrului Finanţelor privind Clasificaţia bugetară nr.91 din 20 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.10.2008, nr. 195-196.
85. Ordinul Ministrului Finanţelor privind Clasificația bugetară nr. 208 din 24 decembrie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.12.2015, nr. 370-376 (5412-5418).
86. Ordinul Ministerului Finanţelor nr. 209 din 24 decembrie 2015 cu privire la aprobarea setului metodologic privind elaborarea, aprobarea, și modificarea bugetului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.12.2015, nr. 370-376 (5412-5418).
87. Ordinul Miniserului Finanţelor pentru aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare si raportare a bugetelor pe programe. nr. 19 din 16 februarie 2008. În: Monitorul Oficial, 04.03.2008, nr. 45-46 (3138-3139).
88. Pascal I. ș.a. Dispoziţii financiare şi bugetare. București: Dacris, 2004. 88 p.
89. Patraș M. Consecinţele estimate ale aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană. În: Studia Universitatis, 2008, nr. 3(13), p. 192-196.

90. Pădurean E. ș.a. Perspectivele guvernanţei financiare a Uniunii Europene - sustenabilitatea cheltuielilor bugetului european. În: Studii Financiare, 2012, anul XVl, Serie nouă, vol. 1 (55), p. 7-16.
91. Petrișor M. B. Cheltuielile publice. Fundamente, evoluții, impact. Iași: Tehnopress, 2012. 276 p.
92. Plești D. Bugetul public național și economia durabilă. Brașov: Romprint, 2004. 241 p.
93. Pop N., Done N., Dumitriu M. Viitorul resurselor proprii ale comunităților europene prin prisma implicațiilor asupra contribuției României la bugetul Uniunii Europene. București: Institutul European din România, 2010. 111 p.
94. Popa I. Managenment strategic. București: ed. Economică, 2004. 327 p.
95. Popa I., Parpandel D., Codreanu D. Reforma bugetului UE în contextul actualei crize economice. În: Economie teoretică şi aplicată, 2012, vol. XIX, nr. 10(575), p. 118-129.
96. Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2013-2015)", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 221 din 25 martie 2013. În: Monitorul Oficial, 29.03.2013, nr. 64-68 (4382-4386).
97. Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2014-2016)", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 212 din 24 martie 2014. În: Monitorul Oficial, 28.03.2014, nr. 72-77 (4711-4716).
98. Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2015-2017)", aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 939 din 13 noiembrie 2014. În: Monitorul Oficial, 21.11.2014, nr. 345-351 (4984-4990).
99. Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2017-2019)", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1372 din 20 decembrie 2016. În: Monitorul Oficial, 23.12.2016, nr. 459-471 (5892-5904).
100. Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu 2016-2018", aprobat de către Colegiul Ministerului Finanţelor. În: Extras nr.4/1 din procesul verbal al şedinţei Colegiului MF din 10 august 2015.
101. Radu B., Haruţă C. Incrementalism sau raţionalitate în luarea deciziei în instituţiile publice la nivel local şi judeţean din România? În: Revista Transilvana de Ştiinte Administrative, nr. 2(29), 2011, p. 173-190.
102. Raport anual pe anul 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare. București: Consiliul Fiscal Român, 2012. 95 p. http://www.consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf (vizitat 01.03.2015).

103. Raportul anual al BNM pentru anul 2013. Chișinău, 2014. 177 p. http://bnm.md/ro/content/raport-anual-2013 (vizitat 02.11.2017).
104. Raport anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2016. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. 28 p. http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_consolidat_2016.pdf (vizitat 08.04.18).
105. Rotaru C. Economisirea şi stimularea investiţiilor – mijloc de propulsare a creşterii economice. Teză de doctor în economie. Chișinău, 2011. 171 p.
106. Rotaru L., Vişanu T. Alinierea Republicii Moldova la cele mai bune practici internaţionale în domeniul planificării bugetului. În: Economie și Sociologie, nr. 2, 2012, p.179-186.
107. Rotaru L., Vişanu T. Bugetarea în bază de programe în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifico-practice Internaţionale „Politici economice şi financiare pentru o dezvoltare competitivă". Chişinău: ULIM, 2013, p. 98-101.
108. Rotaru L., Vişanu T. Planificarea bugetului public în contextul crizei financiare în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifico-practice Internaţionale „Politici economice şi financiare pentru o dezvoltare competitivă". Chişinău: ULIM, 2013, p. 102-105.
109. Stoica O. Impactul finanțelor publice asupra monedei într-o Uniune Monetară. În: România și problemele integrării europene. (coordonator Ștefura G.), vol.1. Finanțe. Monedă. Credit. Iași: Universitatea Alexandru Ioan Cuza, 2005. 322 p.
110. Șaguna D. D., Tofan M. Drept financiar și fiscal european. București: C.H. Beck, 2010. 294 p.
111. Tache I. Politici economice europene. București: Ed. Economică, 2014. 143 p.
112. Tatoiu A. Armonizarea sistemelor fiscale în contextul integrării în Uniunea Europeană. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008. 712 p.
113. Toacă Z., Tolocico L. Estimarea Produsului Intern Brut potenţial al economiei naţionale a Republicii Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaționale „Competitivitatea şi inovarea în economia cunoaşterii" Chișinău: ASEM, 2012, vol. 2, p. 23-28.
114. Tofan M. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. București: C.H. Beck, 2008. 315 p.
115. Turșie C. Pactul de Stabilitate și Creștere – între eșec și consolidare în contextul crizei datoriilor suverane. Reforma guvernanţei economice a Uniunii Europene. În: Sfera Politicii, 2012, nr. 167, p. 112-122. http://www.sferapoliticii.ro/sfera/167/art14-Tursie.php (vizitat 31.01.2015)

116. Ulian G., Vişanu T. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu – instrument eficient de planificare a bugetului. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi economice, 2013, nr. 2(62), p. 77-83.
117. Ulian G., Vişanu T. Problema dimensiunii sectorului public în lume şi în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Competitivitatea economiei naţionale în contextul procesului de globalizare internaţională". Chişinău: USM, 2012, p.251-256.
118. Valera D. Guvernarea Uniunii Europene. Iași: Institutul European, 2008. 219 p.
119. Văcărel Iu. Bugetul pe programe multianual. Bucureşti: Expert, 2002. 180 p.
120. Văcărel Iu. Finanțe Publice ed. a IV-a. București: Didactică și Pedagogică, 2004. 666 p.
121. Veveriţă P. Bugetul: tradiţie şi oportunitate. În: Fin-Consultant, 2010, nr. 10, p. 48-52.
122. Vişanu T. Analiza perspectivelor reformei în domeniul planificării bugetului în Republica Moldova în contextul europenizării. În: Moldoscopie, 2014, no.2(LXV), p. 63-69.
123. Vişanu T. Metode internaționale în domeniul planificării bugetului. În: Moldoscopie, 2014, nr. 3 (LXVI), p. 72-82.
124. Vişanu T. Planificarea bugetului în Republica Moldova: probleme şi soluţii. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Integrare prin cercetare şi inovare", USM, Chişinău, 26-28.09.13, p.285-287.

Surse în limba rusă:

125. Ковалев В.В. Финансы, Москва: Проспект, 2006. 640 с.
126. Ульян Г., Каприан И., Вишану Т. Бюджетная система Республики Молдова: сущность, цели и основные характеристики. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi economice , 2012, nr. 7 (57), p. 131-135.
127. Романовский М. В. Финансы. Москва: Юрайт 2004. 500 с.

Surse în limba engleză:

128. Afonso A., Rault C. Multi-step analysis of public finances sustainability. În: Economic Modeling, 2015, vol. 48, issue C, p. 199-209. DOI: 10.1016/j.econmod.2014.10.011, (vizitat 29.03.2016).

129. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi, V. Public sector efficiency: an international comparison. European Central Bank, Working Paper Series, 2003, Working Paper, No.242, 37 p. https://www.ecb. europa.eu/pub/pdf/scpwps/ ecbwp242.pdf (vizitat 11.04.2015).
130. Alfonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency. Evidence for new EU member states and emerging markets. European Central Bank, Working Paper Series, 2006, Working Paper No. 581. 51 p. www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf (vizitat 03.11.17).
131. Armey R. K. Freedom revolution. Washington D.C.: Regnery Publishing, 1995. 318 p.
132. Aronson J. R. Public Finance. San Francisco: McGraw-Hill Company, 1985. 612 p.
133. Barnes S, Davidsson D., Rawdanowicz L. Europe's New Fiscal Rules. În: OECD Economics Department Working Papers, 2012, Working Paper No. 972. DOI: 10.1787/1815 1973 (vizitat 10.03.2015).
134. Barrios S., Schaechter A. The quality of public finances and economic growth. În: European Economy, 2008, Economic Paper No. 337. 48 p. DOI: 10.2765/88752 (vizitat 03.11.2017).
135. Barro R. A Cross-Country Study of Growth, Saving and Govermnent. În: NBER Working Paper Series, 1989, Working Paper No. 2855. 57 p. DOI: 10.3386/w2855 (vizitat 03.11.2017).
136. Beyond the Annual Budget. Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington DC: The World Bank. 2013, 55 p. DOI: 10.1596/978-0-8213-9625-4 (vizitat 04.11.2017).
137. Blanchard O. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. În: OECD Economics Department Working Papers, 1990, Working Paper No. 79. 34 p. DOI: 10.1787/435618162862 (vizitat 03.11.2017).
138. Boex J, Martinez-Vasquez J., McNab R. Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies. Working Paper 98-4, Atlanta: Georgia State University, International Studies Program, 1998, 37 p. DOI: 10.1111/0275-1100.00013 (vizitat 06.04.2015).
139. Bordo M. D., Markiewicz A., Jonung L. A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History, NBER Working Paper Series, 2011, Working Paper No. 17380. 33 p. DOI: 10.3386/w17380 (vizitat 03.11.2017).
140. Boulanger P., Philippidis G. The EU budget battle: Assessing the trade and welfare impacts of CAP budgetary reform. În: Food Policy, 2015, No. 51. p.119-130.
141. Buchanan J. M. The Public Finances: an introductory textbook, ed. a III-a. Homewood: Richard D. Irwin INC, 1970. 492 p.

142. Catrina I. L. Budget Constraints and Political Behavior in Democracy. În: Procedia Economics and Finance, 2014, No. 15, p. 214-220. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114004870 (vizitat 15.03.2015).
143. Chao J., Grubel H. Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada. În: Papers from a conference held in Ottawa. Vancouver: The Fraser Institute, 1997. p. 53-68. https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/HowtoUseFiscalSurplusOptimalLevels.pdf (vizitat 03.11.2017).
144. Covalschi T. Public Budget and Governance in the CIS: Evidence from Georgia and the Republic of Moldova. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2014, nr. 7(77), p.51-55. Rotaru L., Covalschi T. The European Union's General Budget - An Instrument For Economic Governance. In: CES Working Papers, 2015, vol. VII, issue 2A, p. 407-419.
145. Covalschi T., Lazăr S. The sustainability of public finances in Republic of Moldova under EU fiscal rules. În: Scientific Annals of Economics and Business, 2016, No. 2. http://saeb.feaa.uaic.ro/index.php/saeb/article/view/12 (vizitat 03.11.2017).
146. Dabrowski M. Fiscal and Monetary Policy Determinants of the Eurozone Crisis and its Resolution. În: CASE Network Studies & Analyses, 2012, No. 443. 38 p. http://www.case-research.eu/files/?id_plik=4858 (vizitat 03.11.2017).
147. Dabrowski M. Fiscal or Bailout Union: Where Is the EU/EMU's Fiscal Integration Heading. În: CASE Network Studies & Analyses, 2013, No. 466. 34 p. http://www.case-research.eu/files/?id_plik=4999 (vizitat 03.11.2017).
148. Deroose S. and Kastrop C. (eds.) The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007). În: European Economy, 2008, Occasional papers, No. 37. DOI: 10.2765/25008 (vizitat 03.11.2017).
149. Diaconu T., Vişanu T. Moldova's and Georgia's Economic Relations with the European Union. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Actual Problems of Development of Economy and Economic Science". Tbilisi, Georgia: TSU, 2014, p. 513-515.
150. Eros A. Long Run Growth Effects of Fiscal Policy - a Case Study of Hungary. În: Club of Economics in Miskolc TMP, 2010, vol. 5., p. 11-17. http://phd.lib.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_12772_section_4843.pdf (vizitat 23.09.2017).
151. European Central Bank. A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union. În: *Monthly Bulletin*, 2012, Issue 5. p. 79-84. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201205en.pdf (vizitat 23.09.2017).

152. European Commission. Public finances in EMU, 2007. În: European Economy, 2007, No.3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary340_en. htm (vizitat 23.09.2017).
153. European Commission. Public finances in EMU, 2010. În: European Economy, 2010, No.4. DOI: 10.2765/36026 (vizitat 03.11.2017).
154. European Commission. Report on Public finances in EMU, 2012. În: European Economy, 2012, No. 4. DOI: 10.2765/18911 (vizitat 03.11.2017).
155. Eastern Partnership Index 2015-2016. 130 p. www.eap-index.eu (vizitat 23.09.2017).
156. European Union, Public Finance, Ediția a cincea, 2014. 353 p. Disponibil pe: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en. pdf (vizitat 26.03.2015).
157. Facchini F., Melki M. Efficient government size: France in the 20th century. În: European Journal of Political Economy, 2013, No. 31, p.1-14.
158. Fatas A., Mihov I. The Euro and Fiscal Policy. În: NBER Working Paper Series, 2009, Working Paper No. 14722, DOI: 10.3386/w14722 (vizitat 03.11.2017).
159. Ferreiro J., Carrasco C. A., Gómez C. Convergence of Public Expenditures and Implementation of a Single Model of Pubuc Finances in the European Union. În: Revista de Economia Mundial, 2014, No. 37. p. 75-102.
160. Filc G., Scartascini C. Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process. În: IDB working paper series, 2010, Working paper No. IDB-WP-160, 2010, 46 p. http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=idb-wp-160 (vizitat 11.04.2015).
161. Finland: Working Together to Sustain Success. Paris: OECD, 2010. 284 p.
162. Fiscal Sustainability Report, 2015. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, Institutional Paper no. 018. 311 p. DOI: 10.2765/412671(vizitat 04.11.17).
163. Foster S., Henrekson M. Growth Effects of Government Expenditures and Taxation in Rich Countries. În: European Economic Review, 2001, Vol. 45, No. 8, p. 1501-1520. DOI: 10.1016/S0014-2921(00)00083-0 (vizitat 04.11.2017).
164. Gleich H. Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European Countries. European Central Bank research paper No. 215, 2003, 44 p. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp 215.pdf (vizitat 04.11.2017).
165. Grayson C. Education MTEF: Approaches, Experience and Lessons from Nine Countries in Asia. Bangkok, 2010. http://www.scribd.com/doc/59387738/UNESCO-Asia-Pacific-Education-System-Review-Series-3-9789292233518. (vizitat 04.04.2013).

166. Greening Public Budgets in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. OECD, 2011. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greening-public-budgets-in-eastern-europe-caucasus-and-central-asia_9789264118331-en. (vizitat 04.04.13).
167. Grigoli F. et. al. MTEFs and Fiscal Performance. Panel Data Evidence. În: Policy Research, 2012, Working Paper No. 6186, World Bank, 42 p. https://doi.org/10.1596/1813-9450-6186 (vizitat 04.11.2017).
168. Grossman P. The optimal size of government. În: Public choice, 1987, vol. 53, p. 131-147. DOI : 10.1007/BF00125845 (vizitat 04.11.2017).
169. Harris J. et. al. Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance. În: Public Financial Management and Its Architecture, Washington, DC : IMF, 2013, p. 137-173.
170. Havik K. et. al. The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps. În: European Economy, 2014, Economic Paper no. 535, DOI: 10.2765/71437 (vizitat 04.11.2017).
171. Heitger B. The scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries. În: WOPEC Working Paper Series, 2001, Kiel Working Paper No. 1034, 32 p. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/17733/1/kap1034.pdf (vizitat 04.11.2017).
172. Kelly M. J., Rivenbark W. C. Performance Budgeting for State and Local Government. New York: M.E. Sharpe, 2011, 2nd edition. 245 p.
173. Klijn E. H. New Public Management and Governance: A Comparison. În: The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press. 2012. 15 p. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0014.
174. La Houerou P., Talierco R. Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa. În: Africa Region Working Paper Series No. 28, 2002, Washington D.C.: IMF. 46 p. http://www.worldbank. org/afr/wps/wp28.pdf (vizitat 04.11.2017).
175. Lane P. R. The European Sovereign Debt Crisis. În: Journal of Economic Perspectives, 2012, vol. 26, No. 3, p. 49-68. DOI: 10.1257/jep.26.3.49 (vizitat 04.11.2017).
176. Lundback E. J. Medium-Term Budgetary Frameworks – Lessons for Austria from International Experience. Washington D.C.: IMF, 2008. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008 /wp08163.pdf. (vizitat 13.08.17).
177. Lupușor A. Moldova's Progress In Easter Partnership: Moving From Success Story To Success Reality. În: East European Studies, 2014, No. 5, p. 113-135.

178. Manual on Fiscal Transparency. Washington D.C.: IMF, 2007. http://www.imf.org/external /np/pp /2007/eng/101907m.pdf (vizitat 04.04.2017).
179. Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction? In: OPM Review, Supporting strategies for economic and social reform, 2000, No. 2. http://site resources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OPMMTEFReview.pdf (vizitat 04.11.2017).
180. Modern budgeting. Paris: OECD, 1997, 134 p. http://dx.doi.org/10.1787/9789264162167-en (vizitat 04.04.2017).
181. Mourre G. et. al. The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. În: European Economy, 2013, Economic Papers No. 478. 32 p. DOI: 10.2765/3922 (vizitat 13.08.17).
182. Neaime S. Sustainability of budget deficits and public debts in selected European Union countries. În: The Journal of Economic Asymmetries, 2015, No. 12, p. 1-21. http://dx.doi.org/10.1016/j.jeca.2014.10.002 (vizitat 04.11.2017).
183. Oprea F., Mehdian S., Stoica O. Fiscal and Financial Stability in Romania - An Overview. În: Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2013, No. 9(40), p. 159-182.
184. Pevcin P. Does optimal size of government spending exist? În: Southern Economic Journal, 2004, No. 49:3, p. 783-792.
185. Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. Warsaw: Centre for European Strategy, 2008. 68 p.
186. Public expenditure management handbook. Washington DC: The World Bank, 1998, http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf (vizitat 03.11.2017).
187. Public finances in EMU, 2014. În: European Economy, 2014, No. 9. DOI: 10.2765/7626 (vizitat 23.09.2017).
188. Puiu C. The structural deficit – a new measure for fiscal discipline in the euro area. În: The USV Annals of Economics and Public Administration, 2013, vol. 13, issue 2(18), p.174-182.
189. Ram R. Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data. În: American Economic Review, 1986, No. 76, p. 291-303.
190. Rotaru L., Caprian Iu., Covalschi T. Implications of the Association Agreement with the European Union on the financial public management in the Republic Of Moldova. În: CES Working Papers, 2015, vol. VII, issue 2A, p. 593-604.
191. Rubin I. The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993. 284 p.

192. Sacchi A., Salotti S. The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy. În: European Journal of Political Economy, 2015, no. 37, p. 1-20. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2014.10.003, (vizitat 03.11.2017).
193. Schaechter A. et. al. Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset. IMF Working Paper no. 12(187). Washington D.C.: IMF, 2012. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/ 2012/wp12187.pdf (vizitat 16.10.2017).
194. Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. În: The World Bank Research Observer, 1998, vol. 13, no. 1, p. 123-31. http://www1.worldbank.org/public sector/pe/befa05/NZReforms.pdf (vizitat 16.10.2017).
195. Shafritz R. et. al. Introducing Public Administration. Seventh edition. London: Longman, 2011. 568 p.
196. Socol A., Mantescu D. Remodeling Romanian fiscal policy in the economic crisis. În: Theoretical and Applied Economics, 2011, vol. XVIII, no. 1(554), p.112-121. http://store.ectap.ro/articole/545_ro.pdf (vizitat 16.10.2017).
197. Stoian A., Câmpeanu E. Fiscal Policy Reaction in the Short Term for Assessing Fiscal Sustainability in the Long Run in Central and Eastern European Countries. În: Czech Journal of Economics and Finance, 2010, no. 6, p. 501-518. http://journal.fsv.cuni.cz/storage/1198_str_501_518_-_campeanu.pdf (vizitat 04.11.2017).
198. Vašiček D. Convergence of Croatian Financial and Budget Regulations of the Framework and Practices of the European Union. În: Theoretical and Applied Economics, 2010, vol. XVII, no. 3(544), p. 25-42.
199. Vedder R. K., Gallaway L. E. Government size and economic growth. A Joint Economic Committee Study, 1998. 16 p. https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/014ee573-5f0d-45e5-8cc0-869a465c7b36/government-size-and-economic-growth---dec-1998.pdf (vizitat 04.11.2017).
200. Wildavsky A. Political Implications of Budgetary Reform. In: Public Administration Review, 1961, no. 21, p. 183-190.
201. Wyplosz C. Europe's Quest for Fiscal Discipline. În: European Economy, 2013, Economic Papers no. 498. 52 p. DOI: 10.2765/43864 (vizitat 04.11.17).
202. Wyplosz C. Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. În: NBER Working Paper Series, 2012, Working Paper No. 17884. 27 p. DOI: 10.3386/w17884, (vizitat 16.03.17)

203. Wyplosz C. Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. În: Fiscal Policy after the Financial Crisis. Chicago: University of Chicago Press, 2013, p. 495-525. http://www.nber.org/chapters/c12656 (vizitat 04.11.17).
204. Zugravu B. G., Sava A. S. Recent changes in public sector efficiency in Romania: determinants and implications. În: Procedia, Social and Behavioral Sciences, 2012, no. 58, p. 423-433.

Anexa 1. Evoluţia indicatorilor finanțelor publice în Republica Moldova

Tabelul A.1.1. Evoluţia principalilor indicatori ai finanțelor publice

Anul	Veniturile BPN		Cheltuielile BPN		Balanța bugetară		Datoria de stat	
	mil. lei*	*% în PIB***	mil. lei*	*% în PIB***	mil. lei*	*% în PIB***	mil. lei**	*% în PIB***
2000	5424,9	*33,9*	5826,8	*36,4*	-401,9	*-2,5*	12668,1	*79,1*
2001	6118,3	*32,1*	6007,2	*31,5*	111,1	*0,6*	12806,5	*67,2*
2002	7339,7	*32,5*	7725,6	*34,3*	-385,9	*-1,7*	14055,9	*62,3*
2003	9417,0	*34,1*	9147,3	*33,1*	269,7	*1,0*	13944,6	*50,5*
2004	11323,6	*35,4*	11252,9	*35,1*	70,7	*0,2*	12939,5	*40,4*
2005	14527,6	*38,6*	13949,2	*37,0*	578,4	*1,5*	12208,7	*32,4*
2006	17847,8	*39,9*	17973,9	*40,2*	-126,1	*-0,3*	13059,0	*29,2*
2007	22292	*41,7*	22415,6	*42,0*	-123,6	*-0,2*	12416,9	*23,2*
2008	25516,9	*40,6*	26146,9	*41,6*	-630,0	*-1,0*	11604,4	*18,4*
2009	23517,7	*38,9*	27354,3	*45,3*	-3836,6	*-6,3*	14622,4	*24,2*
2010	27550,9	*38,3*	29328,9	*40,8*	-1778,0	*-2,5*	18870,8	*26,3*
2011	30139,7	*36,6*	32101,0	*39,0*	-1961,3	*-2,4*	19226,6	*23,3*
2012	33530,3	*38,0*	35373,5	*40,1*	-1837,9	*-2,1*	21184,7	*24,0*
2013	36899,5	*36,7*	38651,3	*38,5*	-1751,8	*-1,7*	23521,6	*23,4*
2014	42446,8	*37,9*	44393,1	*39,6*	-1946,3	*-1,7*	27470,6	*24,5*
2015	43681,1	*35,6*	46395,8	*37,9*	-2714,7	*-2,2*	33509,2	*27,3*
2016***	45953,9	*34,1*	48462,6	*35,9*	-2508,7	*-1,9*	50785,8	*37,8*

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanţelor și ale BNS.

*Potrivit datelor de pe site-ul Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 15.04.18). Datele pentru anul 2016 privind executarea bugetului sunt preluate din sursa [81].

** Potrivit datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, datoria de stat pe anii 2000-2004 din CCTM 2006-2008, datoria de stat pe anii 2005-2006 din informațiile operative de pe site-ul Ministerului Finanțelor, datoria de stat pe anii 2007-2017 din Rapoartele privind situaţia în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat şi recreditării de stat pe anii 2008-2016.

***Datele privind PIB-ul, pentru anii 2000-2015: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/40%20Statistica%20economica__13%20CNT__CNT010__Utilizari/CNT011200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 15.04.18), pentru anul 2016 calculele PIB sunt semidefinitivate, http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=191& (vizitat 15.04.18).

Tabelul A.1.2. Structura datoriei sectorului public[11] în Republica Moldova

Anul	Total datorie a sectorului public, mil. lei	Datoria de stat		Datoria BNM		Datoria întreprinderilor din sectorul public		Datoria UAT	
		mil. lei	*% în total*	mil. lei	*% în total*	mil. lei	*% în total*	mil. lei	*% în total*
2007	15037,2	12416,9	82,6	1803,7	12,0	670,1	4,5	146,5	1,0
2008	13898,9	11604,4	83,5	1736,5	12,5	421,1	3,0	136,9	1,0
2009	17557,18	14622,4	83,3	1886,2	10,7	932,4	5,3	116,2	0,7
2010	22944,3	18870,8	82,2	2482,3	10,8	1522,1	6,6	69,1	0,3
2011	25034,0	19226,5	76,8	3831,5	15,3	1767,1	7,1	208,9	0,8
2012	29277,6	21184,7	72,4	5637,7	19,3	2163,6	7,4	291,7	1,0
2013	31891,1	23521,6	73,8	5811,3	18,2	2305,1	7,2	253,1	0,8
2014	36402,2	27470,6	75,5	6100,6	16,8	2544,9	7,0	286,0	0,8
2015	43269,2	33509,2	77,4	6669,7	15,4	2673,4	6,2	416,8	1,0
2016	59371,9	50785,8	85,5	5839,9	9,8	2339,9	3,9	406,9	0,7

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanţelor din Rapoartele privind situaţia în domeniul datoriei sectorului public, garanţiilor de stat şi recreditării de stat pe anii 2008-2016.

[11] Conform art.2 al Legii nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanţiile de stat şi recreditarea de stat:

datorie a sectorului public – totalitate a datoriei de stat, a datoriei unităţilor administrativ-teritoriale, a datoriei Băncii Naţionale a Moldovei, a datoriei ce rezultă din împrumuturile interne şi externe ale întreprinderilor de stat/municipale şi ale societăţilor comerciale cu capital integral sau majoritar public;

datorie de stat – obligaţiile contractuale pecuniare curente şi scadente ale statului şi dobânzile datorate şi neonorate, apărute din calitatea statului de debitor sau fidejusor, fiind contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanţelor, în monedă naţională sau în valută străină.

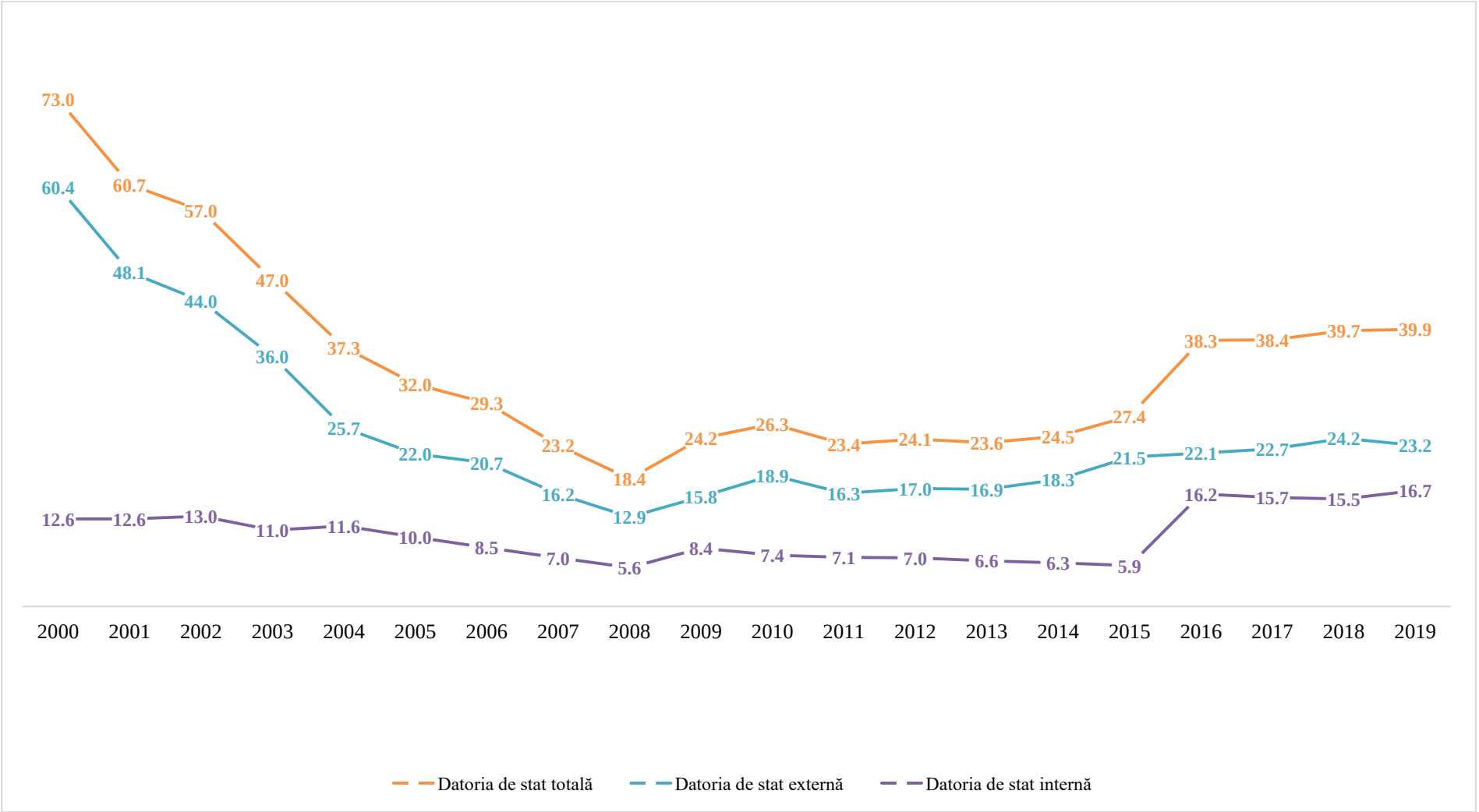


Fig. A.1.1. Dinamica datoriei de stat ca procent în PIB.

Sursa: Rapoartele privind situaţia în domeniul datoriei sectorului public, garanţiilor de stat şi recreditării de stat pe anii 2009-2016, CBTM 2018-2020.

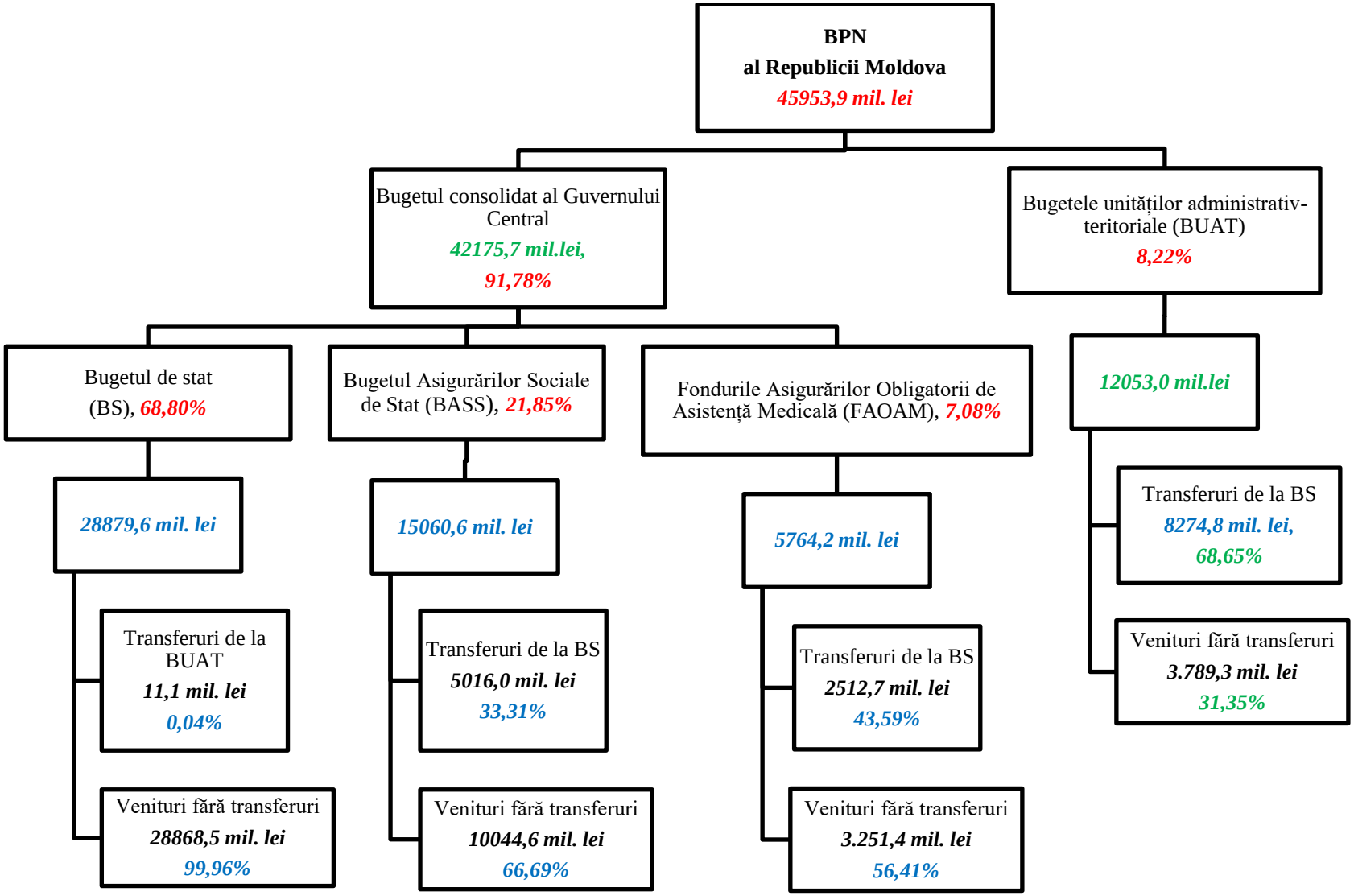


Fig. A. 1.2. Structura veniturilor pe componente ale Bugetului Public Național al Moldovei, executat în anul 2016

Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [81]

Tabelul A.1.3. Compararea bugetului de stat executat în raport cu bugetul aprobat și cel rectificat

Indicatori	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bugetul aprobat, mil. lei														
Venituri	3999,6	5647,0	7473,2	9690,2	12088,5	14658,0	17734,9	15318,3	19087,2	21367,3	22736,6	25814,8	30338,6	32839,2
Cheltuieli	4200,6	5307,0	7724,2	10024,8	12161,4	14881,7	18308,7	19454,5	20354,1	22164,3	23611,5	28217,9	34315,1	36994,8
Bugetul rectificat, mil. lei														
Venituri	4700,8	5477,0	8738,2	10677,9	13878,4	15568,8	13099,9	16330,8	19048,8	20638,2	22507,8	27570,0	29152,4	33225,0
Cheltuieli	4402,6	5416,0	8511,8	10992,2	14235,0	16063,8	17748,4	19789,2	20315,7	21544,2	24394,8	30010,9	32724,7	37380,6
Bugetul executat, mil. lei														
Venituri	5414,4	6559,7	9028,1	11117,3	14058,6	15977,5	13833,0	17170,0	18639,0	20090,6	22436,4	27717,7	28054,6	28879,6
Cheltuieli	5397,4	6648,1	8482,6	11019,3	14257,1	16466,0	17203,0	18791,9	20004,1	21675,3	23901,8	29347,9	30101,1	32313,2
Bugetul executat/ Bugetul aprobat, %														
Venituri	135,4	116,2	120,8	114,7	116,3	109,0	78,0	112,1	97,7	94,0	98,7	107,4	92,5	87,9
Cheltuieli	128,5	125,3	109,8	109,9	117,2	110,6	94,0	96,6	98,3	97,8	101,2	104,0	87,7	87,3
Bugetul executat/ Bugetul rectificat, %														
Venituri	115,2	119,8	103,3	104,1	101,3	102,6	105,6	105,1	97,8	97,3	99,7	100,5	96,2	86,9
Cheltuieli	122,6	122,7	99,7	100,2	100,2	102,5	96,9	95,0	98,5	100,6	98,0	97,8	92,0	86,4

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Legile privind aprobarea Bugetului de Stat și Rapoartelor privind executarea bugetului pe anii 2003-2016.

Tabelul A.1.4. Compararea BASS executat în raport cu bugetul aprobat și cel rectificat

Indicatori	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bugetul aprobat, mil. lei														
Venituri	2229,1	2479,8	3486,0	4504,5	4964,1	6256,7	7514,2	8011,8	9162,4	9825,9	10534,8	12035,8	13478,3	14945,7
Cheltuieli	2229,1	2479,8	3486,0	4504,5	5084,1	6276,2	7571,2	8274,8	9343,2	9825,9	10614,8	12155,8	13566,5	14976,1
Bugetul rectificat, mil. lei														
Venituri	2561,6	2791,6	3605,5	4388,6	5177,9	6416,4	7469,7	8492,3	9122,8	9881,1	10685,8	12192,4	13619,7	15049,0
Cheltuieli	2327,7	2791,6	3743,3	4388,6	5291,0	6374,9	7666,7	8701,5	9303,5	9881,1	10765,8	12271,2	13670,6	15079,5
Bugetul executat, mil. lei														
Venituri	2365,7	2947,9	3696,0	4347,7	5157,2	6362,8	7581,7	8416,0	9088,9	9721,5	10589,9	12028,8	13432,5	15060,6
Cheltuieli	2174,0	2769,0	3697,7	4378,1	5244,6	6315,1	7607,2	8629,3	9213,5	9755,1	10716,2	12019,5	13490,2	14964,7
Bugetul executat/ Bugetul aprobat, %														
Venituri	106,1	118,9	106,0	96,5	103,9	101,7	100,9	105,0	99,2	98,9	100,5	99,9	99,7	100,8
Cheltuieli	97,5	111,7	106,1	97,2	103,2	100,6	100,5	104,3	98,6	99,3	101,0	98,9	99,4	100,1
Bugetul executat/ Bugetul rectificat, %														
Venituri	92,4	105,6	102,5	99,1	99,6	99,2	101,5	99,1	99,6	98,4	99,1	98,7	98,6	100,1
Cheltuieli	93,4	99,2	98,8	99,8	99,1	99,1	99,2	99,2	99,0	98,7	99,5	97,9	98,7	99,9

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Legile privind aprobarea BASS și Rapoartelor privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anii 2003-2016.

Tabelul A.1.5. Compararea FAOAM executat în raport cu bugetul aprobat și cel rectificat

Indicatori	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bugetul aprobat, mil. lei														
Venituri	14,6	1 070,7	1 319,8	1 527,7	1 937,9	2 646,2	3 471,5	3 383,47	3673,0	3982,2	4078,2	4723,6	5160,1	5838,5
Cheltuieli	14,6	1 070,7	1319,8	1 527,7	1 937,9	2 646,2	3 471,5	3 383,47	3673,0	3982,2	4178,2	4823,6	5260,1	5838,5
Bugetul rectificat, mil. lei														
Venituri	14,6	1 070,7	1319,8	1 527,7	1 992,9	2 693,6	2 850,7	3 434,4	3 673,0	3927,7	4119,3	4654,5	5160,1	5779,3
Cheltuieli	14,6	1 070,7	1319,8	1 527,7	1 992,9	2 693,6	3 101,5	3 434,4	3 673,0	3984,7	4319,3	4904	5260,1	5779,3
Bugetul executat, mil. lei														
Venituri	12,6	976,4	1281,7	1559,1	2036,4	2688,7	2878,9	3424,5	3636,6	3870,0	4161,0	4637,7	5062,9	5764,2
Cheltuieli	12,3	937	1108	1485,4	1894,6	2572	3071,4	3367,8	3615,7	3951,2	4226,1	4679,5	5152,5	5673,5
Bugetul executat/ Bugetul aprobat, %														
Venituri	86,2	91,2	97,1	102,1	105,1	101,6	82,9	101,2	99,0	97,2	102,0	98,2	98,1	98,7
Cheltuieli	84,2	87,5	84,0	97,2	97,8	97,2	88,5	99,5	98,4	99,2	101,1	97,0	98,0	97,2
Bugetul executat/ Bugetul rectificat, %														
Venituri	86,2	91,2	97,1	102,1	102,2	99,8	101,0	99,7	99,0	98,5	101,0	99,6	98,1	99,7
Cheltuieli	84,2	87,5	84,0	97,2	95,1	95,5	99,0	98,1	98,4	99,2	97,8	95,4	98,0	98,2

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Legile privind aprobarea FAOAM și Rapoartelor privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală pe anii 2003-2016.

Tabelul A.1.6. Planificarea pe programe a bugetelor guvernului central în Republica Moldova, mil. lei

Indicatori	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bugetul de stat																
Cheltuieli pe programe	851,7	N/D	775,0	1830,7	2361,8	2657,0	5603,5	5299,8	6557,2	8857,7	10248,7	28334,3	34481,2	35561,7	36994,8	41332,4
Cheltuieli totale	4200,6	5307,0	7724,2	10024,8	12161,4	14881,7	18308,7	19454,5	20354,1	22164,3	23611,5	28217,9	34315, 1	35561,7	36994,8	41332,4
Ponderea	20,3	N/D	10,0	18,3	19,4	17,9	30,6	27,2	32,2	40,0	43,4	100,4	100,5	100,0	100,0	100,0
Bugetul asigurărilor sociale de stat																
Cheltuieli pe programe	2229,1	2479,8	3486,0	4504,5	5087,4	6280,4	7574,7	8277,4	9345,8	9828,5	10617,4	12155,8	13670,6	14976,1	17513,8	19312,5
Cheltuieli totale	2229,1	2479,8	3486,0	4504,5	5084,1	6276,2	7571,2	8274,8	9343,2	9825,9	10614,8	12155,8	13670,6	14976,1	17513,8	19312,5
Ponderea	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală																
Cheltuieli pe programe	0,0	0,0	0,0	0,0	1937,9	2646,2	3471,5	3383,47	3673,0	3982,2	4178,2	4823,6	5260,1	5838,5	6234,5	6659,0
Cheltuieli totale	14,6	1070,7	1319,8	1527,7	1937,9	2646,2	3471,5	3383,47	3673,0	3982,2	4178,2	4823,6	5260,1	5838,5	6234,5	6659,0
Ponderea	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Legile anuale ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală pe anii 2003-2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, site-ul official www.monitorul.md.

Tabelul A.1.7. Veniturile BPN executat în Republica Moldova, mil. lei

Indicatori	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Venituri, total	5424,9	6118,3	7339,7	9417,0	11323,6	14527,6	17847,8	22292,0	25516,9	23517,7	27540,2	30139,7	33530,3	36899,5	42446,8	43681,1	45953,9
Impozite și taxe	2959,0	3302,5	4140,1	5556,4	6635,2	8383,8	10534,7	12822,6	14280,2	12203,3	14610,3	16931,5	19146,0	21671,5	22957,9	24799,2	29231,1
Impozite directe	727,0	889,6	1114,8	1399,4	1801,4	1903,6	2439,5	2943,4	2459,1	2160,5	2309,6	2621,2	4294,1	4572,0	5219,9	5913,0	6947,6
Impozite pe venit	540,1	697,3	895,1	1200,9	1576,2	1671,1	2206,8	2717,1	2197,1	1907,8	2028,6	2340,5	3993,7	4258,1	4877,5	5553,7	6544,1
Impozite pe proprietate	186,9	192,3	219,7	198,5	225,2	232,5	232,7	226,3	262,0	252,7	281,0	280,7	300,4	313,9	342,4	359,3	403,5
Impozite indirecte	2232,0	2412,9	3025,3	4157,0	4833,8	6480,2	8095,2	9879,2	11821,1	10042,8	12300,7	14310,3	14851,9	17099,5	17738,0	18886,2	22283,5
Taxa pe valoare adăugată	1342,8	1497,9	2034,4	2792,0	3427,8	4623,2	6193,7	7586,9	9097,2	7595,6	9146,4	10464,3	10671,8	12174,1	12852,0	13714,0	14563,6
Accize	658,5	680,8	657,9	888,4	910,4	1171,9	1070,9	1392,3	1573,9	1539,6	2074,0	2666,7	2893,6	3508,2	3428,1	3843,9	4546,4
Impozite asupra comerțului exterior și veniturile din operațiunile externe	230,7	234,2	333,0	476,6	495,6	685,1	830,6	900,0	1150,0	907,6	1080,3	1179,3	1286,5	1417,2	1457,9	1328,3	1451,9
Contribuții și prime de asigurări obligatorii	1005,0	1299,2	1631,0	1973,5	2788,0	3374,5	4184,5	5116,4	6587,2	6971,8	7472,0	8198,7	8947,5	9723,3	10777,1	12127,7	13276,7
Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii	1005,0	1299,2	1631,0	1971,8	2464,1	2949,1	3660,8	4332,7	5429,9	5595,2	5985,3	6562,6	7150,0	7756,2	8362,6	9273,1	10036,5
Prime de asigurare obligatorie de asistență medicală				1,7	323,9	425,4	523,7	783,7	1157,3	1376,6	1486,7	1636,1	1797,5	1967,1	2414,5	2854,6	3240,2
Granturi primite	273,4	291,6	130,6	73,0	125,2	459,7	315,5	969,6	1068,3	1288,0	2002,0	1705,1	1636,4	2083,8	4127,1	2067,7	1372,5
Alte venituri	1187,5	1225,0	1438,0	1814,1	1775,2	2309,6	2813,1	3383,4	3581,2	3054,6	3455,9	3304,4	3800,4	3420,9	4584,7	4686,5	2073,6

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerul Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 24.12.2017) pentru anii 2000-2015 și sursei [81] pentru anul 2016.

Tabelul A.1.8. Structura veniturilor BPN executat în Republica Moldova, % în total

Indicatori	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Venituri, total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impozite și taxe	54,5	54,0	56,4	59,0	58,6	57,7	59,0	57,5	56,0	51,9	53,1	56,2	57,1	58,7	54,1	56,8	63,6
Impozite directe	13,4	14,5	15,2	14,9	15,9	13,1	13,7	13,2	9,6	9,2	8,4	8,7	12,8	12,4	12,3	13,5	15,1
Impozite pe venit	10,0	11,4	12,2	12,8	13,9	11,5	12,4	12,2	8,6	8,1	7,4	7,8	11,9	11,5	11,5	12,7	14,2
Impozite pe proprietate	3,4	3,1	3,0	2,1	2,0	1,6	1,3	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
Impozite indirecte	41,1	39,4	41,2	44,1	42,7	44,6	45,4	44,3	46,3	42,7	44,7	47,5	44,3	46,3	41,8	43,2	48,5
Taxa pe valoare adăugată	24,8	24,5	27,7	29,6	30,3	31,8	34,7	34,0	35,7	32,3	33,2	34,7	31,8	33,0	30,3	31,4	31,7
Accize	12,1	11,1	9,0	9,4	8,0	8,1	6,0	6,2	6,2	6,5	7,5	8,8	8,6	9,5	8,1	8,8	9,9
Impozite asupra comerțului exterior și veniturile din operațiunile externe	4,3	3,8	4,5	5,1	4,4	4,7	4,7	4,0	4,5	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,4	3,0	3,2
Contribuții și prime de asigurări obligatorii	18,5	21,2	22,2	21,0	24,6	23,2	23,4	23,0	25,8	29,6	27,1	27,2	26,7	26,4	25,4	27,8	28,9
Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii	18,5	21,2	22,2	20,9	21,8	20,3	20,5	19,4	21,3	23,8	21,7	21,8	21,3	21,0	19,7	21,2	21,8
Prime de asigurare obligatorie de asistență medicală	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,9	2,9	3,5	4,5	5,9	5,4	5,4	5,4	5,3	5,7	6,5	7,1
Granturi primite	5,0	4,8	1,8	0,8	1,1	3,2	1,8	4,3	4,2	5,5	7,3	5,7	4,9	5,6	9,7	4,7	3,0
Alte venituri	21,9	20,0	19,6	19,3	15,7	15,9	15,8	15,2	14,0	13,0	12,5	11,0	11,3	9,3	10,8	10,7	4,5

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerul Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 24.12.2017) pentru anii 2000-2015 și sursei [81] pentru anul 2016.

Tabelul A.1.9. Structura veniturilor fiscale ale BPN executat în Republica Moldova, % în total venituri fiscale

Indicatori	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impozite și taxe	***74.6***	***71.8***	***71.7***	***73.8***	***70.4***	***71.3***	***71.6***	***71.5***	***68.4***	***63.6***	***66.2***	***67.4***	***68.2***	***69.0***	***68.1***	***67.2***	***68.8***
Impozite directe	*18.3*	*19.3*	*19.3*	*18.6*	*19.1*	*16.2*	*16.6*	*16.4*	*11.8*	*11.3*	*10.5*	*10.4*	*15.3*	*14.6*	*15.5*	*16.0*	*16.3*
Impozite pe venit	13.6	15.2	15.5	15.9	16.7	14.2	15.0	15.1	10.5	9.9	9.2	9.3	14.2	13.6	14.5	15.0	15.4
Impozite pe proprietate	4.7	4.2	3.8	2.6	2.4	2.0	1.6	1.3	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9
Impozite indirecte	*56.3*	*52.4*	*52.4*	*55.2*	*51.3*	*55.1*	*55.0*	*55.1*	*56.6*	*52.4*	*55.7*	*56.9*	*52.9*	*54.5*	*52.6*	*51.1*	*52.4*
Taxa pe valoare adăugată	33.9	32.6	35.3	37.1	36.4	39.3	42.1	42.3	43.6	39.6	41.4	41.6	38.0	38.8	38.1	37.1	34.3
Accize	16.6	14.8	11.4	11.8	9.7	10.0	7.3	7.8	7.5	8.0	9.4	10.6	10.3	11.2	10.2	10.4	10.7
Impozite asupra comerțului exterior și veniturile din operațiunile externe	5.8	5.1	5.8	6.3	5.3	5.8	5.6	5.0	5.5	4.7	4.9	4.7	4.6	4.5	4.3	3.6	3.4
Contribuții și prime de asigurări obligatorii	***25.4***	***28.2***	***28.3***	***26.2***	***29.6***	***28.7***	***28.4***	***28.5***	***31.6***	***36.4***	***33.8***	***32.6***	***31.8***	***31.0***	***31.9***	***32.8***	***31.2***
Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii	25.4	28.2	28.3	26.2	26.1	25.1	24.9	24.2	26.0	29.2	27.1	26.1	25.5	24.7	24.8	25.1	23.6
Primele de asigurare obligatorie de asistență medicală	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	3.6	3.6	4.4	5.5	7.2	6.7	6.5	6.4	6.3	7.2	7.7	7.6
Impozite, taxe și contribuții	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerul Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 24.12.2017) pentru anii 2000-2015 și sursei [81] pentru anul 2016.

Tabelul A.1.10. Cheltuielile ale BPN executat în Republica Moldova, mil. lei

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Servicii de stat cu destinație generală	1435.2	1269.6	1111	1363.5	1678.2	1646.3	1701.7	2158.4	2411.6	2446.4	2120.2	2348.2	2660.4	2849.4	3051.2	3571.8	5151.1
Apărare națională	66.8	82.7	110.9	130.6	137.2	156.6	216,0	275.8	382.9	249.2	235.6	269.6	289.1	336.2	406.8	459.5	547.3
Ordine publică și securitate națională	313.3	370.0	625.1	689.7	745,0	891.6	1178.7	1497.4	1659.1	1830.9	1644.3	1886.8	2013.9	2436.9	2808.5	3003.3	3338.4
Servicii în domeniul economiei	546.4	355.3	456	647.1	822.9	1271.6	1709.6	2987.5	2863.9	2081	2368.2	2838	3800.7	4628.8	6127.5	5267.3	4600.3
Protecția mediului	21.3	24.9	32.1	39.2	50.6	54.2	108.2	104.5	94.1	125.9	127.6	220.4	291.4	390.7	578.8	449.9	172.6
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	164.6	249.2	378,0	352.8	523	692.8	1011.5	754.7	627,0	539.5	829	778.4	810.6	1172.5	1497.3	1035.5	1144.9
Ocrotirea sănătății	517.4	611.1	911.4	1095.7	1339.7	1572.4	2111.8	2628.6	3391.4	3846.9	3996.6	4259.6	4749.8	5226.9	5890.3	6455.8	6505.5
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	93.8	105.2	156.1	203.4	266.3	315.4	486.7	564.6	640.2	585.6	589.9	751.1	852.1	1020.1	1184.9	1116.4	1177.1
Învățământ	917.6	1144.6	1548.2	1841.1	2162.7	2697	3605.8	4248.6	5178.3	5665.9	6574.5	6869	7397	7064.1	7823.6	8462	8557.7
Protecție socială	1608.4	1604.6	2217.9	2569.7	3266.4	4242.7	5155.9	6596.9	7891.4	9091.1	10246	11066	11626.1	12692.2	14145.9	15696	17267.7
Știință și inovare	35.1	40.6	53.6	66.1	83.3	139.5	199.6	307.8	394.8	353.8	357.1	336.7	355.4	338.9	390.1	420.4	-
Alte domenii	138.8	166.8	203.2	200.2	234.9	314	549.1	351.6	588.7	581.2	344.6	554	675.3	603.3	616.8	608.1	-
Creditare netă	-31.9	-17.4	-77.9	-51.8	-57.3	-44.9	-60.7	-60.8	23.5	-43.1	-107.2	-76.8	-148.3	-108.7	-128.6	-150.2	-
Total	5826.8	6007.2	7725.6	9147.3	11252.9	13949.2	17973.9	22415.6	26146.9	27354.3	29326.4	32101	35373.5	38651.3	44393.1	46395.8	48462.6

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerul Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 24.12.2017) pentru anii 2000-2015 și sursei [81] pentru anul 2016.

Tabelul A.1.11. Structura cheltuielilor BPN executat în Republica Moldova, % în total

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Servicii de stat cu destinație generală	24,6	21,1	14,4	14,9	14,9	11,8	9,5	9,6	9,2	8,9	7,2	7,3	7,5	7,4	6,9	7,7	10,6
Apărare națională	1,1	1,4	1,4	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	1,5	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Ordine publică și securitate națională	5,4	6,2	8,1	7,5	6,6	6,4	6,6	6,7	6,3	6,7	5,6	5,9	5,7	6,3	6,3	6,5	6,9
Servicii în domeniul economiei	9,4	5,9	5,9	7,1	7,3	9,1	9,5	13,3	11,0	7,6	8,1	8,8	10,7	12,0	13,8	11,4	9,5
Protecția mediului	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,7	0,8	1,0	1,3	1,0	0,4
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	2,8	4,1	4,9	3,9	4,6	5,0	5,6	3,4	2,4	2,0	2,8	2,4	2,3	3,0	3,4	2,2	2,4
Ocrotirea sănătății	8,9	10,2	11,8	12,0	11,9	11,3	11,7	11,7	13,0	14,1	13,6	13,3	13,4	13,5	13,3	13,9	13,4
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,3	2,7	2,5	2,4	2,1	2,0	2,3	2,4	2,6	2,7	2,4	2,4
Învățământ	15,7	19,1	20,0	20,1	19,2	19,3	20,1	19,0	19,8	20,7	22,4	21,4	20,9	18,3	17,6	18,2	17,7
Protecție socială	27,6	26,7	28,7	28,1	29,0	30,4	28,7	29,4	30,2	33,2	34,9	34,5	32,9	32,8	31,9	33,8	35,6
Știință și inovare	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	1,1	1,4	1,5	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,0
Alte domenii	2,4	2,8	2,6	2,2	2,1	2,3	3,1	1,6	2,3	2,1	1,2	1,7	1,9	1,6	1,4	1,3	0,0
Creditare netă	-0,5	-0,3	-1,0	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,0
Total	24,6	21,1	14,4	14,9	14,9	11,8	9,5	9,6	9,2	8,9	7,2	7,3	7,5	7,4	6,9	7,7	10,6

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerul Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 24.12.2017) pentru anii 2000-2015 și sursei [81] pentru anul 2016.

Anexa 2. Economia, eficiența și eficacitatea în sectorul public

Economia, sau *economicitatea bugetară* presupune reducerea volumului mijloacelor consumate efectiv pentru realizarea unui anumit cuantum al rezultatelor proiectate. Se poate măsura prin următoarea relaţie [79, p. 295]:

$$E_c = \frac{M_r}{R_r} : \frac{M_p}{R_p} \text{ (subunitar), în care:} \qquad \text{(A.2. 1)}$$

E_c – economicitatea bugetară;

M_r – mijloace consumate efectiv;

R_r – rezultatul înregistrat efectiv;

M_p – mijloace programate a fi utilizate;

R_p – rezultate proiectate.

La rândul ei, *eficiența* reprezintă o noțiune tratată diferit în cadrul sectorului public și al sectorului privat. Un punct de vedere prezent în literatura de specialitate afirmă că „cei mai mulți dintre specialiști, abordând „eficiența", au în vedere sectorul privat, și prea puțin, sau chiar deloc, pe cel public care se află în afara pieței" [6, p. 213]. Altă opinie este aceea că, mai ales în contextul reformelor în domeniul planificării bugetului din ultimele decenii, „conceptul de eficiență este un concept de bază în studierea cheltuielilor publice și a fiscalității" [204, p. 424]. După cum afirmă și specialiștiii în domeniu, „măsurarea adecvată a eficienței sectorului public este o problemă empirică dificilă și literatura de specialitate cu privire la aceasta, mai ales atunci când vine vorba de agregare și de date internaționale, este destul de limitată. Evaluarea costurilor activităților publice, identificarea obiectivelor și evaluarea eficienței prin măsuri de costuri și rezultate corespunzătoare de politici publice, sunt probleme foarte spinoase" [130, p. 7].

Eficiența în sectorul privat este definită ca un raport maximal dintre rezultele unei activități și resursele sau eforturile depuse pentru obținerea acestora [26, p. 162].

$$E_f = \frac{R}{M} \text{ (supraunitar), în care:} \qquad \text{(A.2.2)}$$

E_f – eficiența;

R – rezultatele (efectele) obținute;

M – mijloacele (eforturile) consumate.

Așa cum este tratată din perspectiva sectorului privat, eficiența este un criteriu de apreciere mai degrabă a gestiunii doar a unor categorii de cheltuieli publice, și nu al gestiunii sectorului public în totalitate. Administrația publică vizează prin activitățile sale o profitabilitate redusă, dar un grad înalt de satisfacere a cetățenilor [6, p. 213]. În acest caz, eficiența calculată ca raport dintre efecte și eforturi este mai degrabă o eficiență tehnică și reprezintă un indicator

inadecvat pentru luarea deciziilor în alocarea resurselor, care este un proces politic. Mai mult ca atât, există careva limite și în evaluarea eficienței tehnice a cheltuielilor, aceasta fiindcă, dacă eforturile pot fi cuantificate în termeni monetari, atunci efectele, în special cele sociale, sunt dificil de determinat și nu pot fi prevăzute în totalitate [6, p. 216]. Deci, noţiunea de eficienţă în sectorul public este diferită de aceeaşi eficienţă în sectorul privat. Pe lângă eficiența tehnică aceasta include și eficiența alocativă, care depinde în mare parte de factorul politic, și constă în direcționarea optimală a resurselor statului spre diferite priorități în dependență de voința poporului. Această alocare este eficientă într-un stat de drept transparent și democratic. Din păcate, realitatea din multe state arată că, până la urmă, această eficiență este cel mai greu de atins din cauza fenomenelor de corupție și grupuri lobiste, care depind de maturitatea culturii clasei politice a unui stat, dar și de gradul de dezvoltare a societății civile [144].

Eficiența alocativă în sectorul public porneşte de la optimalitatea lui Pareto. Conform acestei teorii, dacă interesele unui individ sunt avansate fără niciun prejudiciu pentru un alt individ, atunci interesul public este servit. În realitate însă, aproape toate politicile guvernamentale tind să implice noţiunea de învingători şi învinşi. În cazul dat se aplică criteriul sau testul de compensație Kaldor-Hicks. Nicolas Kaldorn şi John Hicks au observat că, în principiu, dacă cei care câştigă, câştigă mai mult decât cei care pierd, cei care câştigă ar putea să compenseze pierderile celor care pierd. Deci o acţiune guvernamentală este de interes public dacă beneficiile rezultate sunt mai mari decât costurile pe care aceasta le implică [80, p. 28-29].

Se consideră că cel mai bun indicator al eficienței alocative este gradul de servire a cetăţeanului. Informaţiile privind îndeplinirea obiectivului de satisfacere a cetățenilor provin, adeseori, din sondajele de opinie, numărul şi sursa reclamaţiilor privind calitatea serviciilor oferite, manifestările publice, din exercitarea dreptului de elector, atunci când legea oferă această posibilitate, ca şi contactul direct autoritate-cetăţean [22, p. 133].

Din cauza diferențelor evidente ale conceptului de eficiență în sectoarele public și privat, se consideră că transpunerea exactă a modelului de administrare a organizațiilor din domeniul privat în cel public, deși era una destul de inspirată în lucrările teoretice, este utopică în practică. Guvernarea nu este și nu poate fi „o afacere”. Între sectorul public și cel privat există diferențe majore. Astfel, în ceea ce privește constituirea fondurilor financiare în sectorul public, acestea în marea lor parte, sunt dobândite de stat prin coerciție, în baza dreptului administrativ, fără a se depune careva eforturi aidoma firmelor private, care își procură resursele în baza regulilor pieței, într-un mediu concurențial, fiind impuse ulterior să le utilizeze rațional, la o rentabilitate, adică eficiență, care să depășească costul lor. Anume din această cauză, sectorul public este mai predispus spre o utilizare mai puțin rațională a resurselor decât cel privat. O altă diferență constă

în modul propriu-zis de utilizare a acestor resurse, sectorul public punând accent pe satisfacerea unor nevoi colective la nivelul întregii societăți și nu pe obținerea unui rezultat maximal din fiecare leu utilizat. Mai mult ca atât, după cum s-a menționat anterior, procesul bugetar este, în primul rând, un proces politic, iar acesta la rândul său, „reprezintă o decizie colectivă întemeiată pe negociere și compromis, care poate să nu aibă la bază raționea economică" [80, p. 17]. Uneori, un grup de cheltuieli poate fi considerat eficient din punct de vedere tehnic, dar poate fi ineficient din punct de vedere al interesului public, sau al bunăstării sociale [130, p. 12]. Dacă deciziile privind gestionarea resurselor financiare în sectorul privat sunt luate la nivel microeconomic, atunci deciziile privind bugetul public sunt mult mai complexe fiind luate la macronivel. De aceea eficiența, așa cum este definită în cadrul sectorului privat, este o noțiune care este aplicabilă doar în cazuri particulare în gestionarea unor grupuri de cheltuieli publice sau a unor entități publice. Practic, în cadrul sectorului public „este mult mai important să realizezi bine ce ți-ai propus – eficacitatea – decât să realizezi bine altceva – eficiența" [41, p. 147]. Se consideră că dacă ar fi să se ierarhizeze cele trei criterii ale performanței, atunci prioritate ar trebui să aibă eficacitatea, urmată de eficiență și în final economie.

Eficacitatea constituie calitatea pe care o are o acţiune de a produce efectele scontate. Cuantificarea eficacităţii este dată de raportul dintre rezultatul obţinut efectiv şi rezultatul prevăzut la proiectarea unui anumit program economico-social [26, p 163]:

$$E_f = \frac{R_r}{R_p} \text{ (supraunitar), în care:} \qquad \text{(A.2.3)}$$

E_f – eficacitatea;

R_r – rezultatul efectiv realizat;

R_p – rezultatul proiectat.

Anexa 3. Combinarea criteriilor de clasificație bugetară

Tabelul A.3.1. Bugetele Secretariatul Parlamentului și ale Aparatului Președintelui Republicii Moldova pentru anul 2016

Denumirea	Cod	Suma, mii lei
Secretariatul Parlamentului	**0101**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total	**2+3**	**116,642.5**
Cheltuieli recurente	(2+3)-3192	116,642.5
cheltuieli de personal	*21*	*77,047.3*
Servicii de stat cu destinație generală	***01***	
Resurse, total		116,642.5
resurse generale	*1*	*114,842.5*
venituri colectate	*297*	*1,800.0*
Cheltuieli și active nefinanciare, total		116,642.5
Activitatea Parlamentului	*0101*	*116,642.5*
Aparatul Președintelui Republicii Moldova	**0102**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total	**2+3**	**17,482.3**
Cheltuieli recurente	(2+3)-3192	17,482.3
cheltuieli de personal	*21*	*10,986.7*
Servicii de stat cu destinație generală	***01***	
Resurse, total		17,482.3
resurse generale	*1*	*17,482.3*
venituri colectate	*297*	
Cheltuieli și active nefinanciare, total		17,482.3
Activitatea Președintelui Republicii Moldova	*0201*	*17,482.3*

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Anexa 3 la sursa [59]

Semnificația culorilor:

Clasificația organizațională	
Clasificația funcțională	
Clasificația programelor	
Clasificația economică	
Clasificația surselor	

Anexa 4. Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Republica Moldova

Anul	PIB, prețuri curente, mil lei	Indicele volumului fizic al PIB față de anul precedent, %	PIB nominal pe cap de locuitor		Numărul mediu anual al populației, mii persoane	IPC mediu anual	Rata șomaju-lui, BIM, %	Cursul de schimb mediu anual MDL/USD	Rata sărăciei absolute	Indicele dezvoltării umane	Soldul balanței comerciale, mil. USD
			lei	USD							
1995	6 479,7	98,6	1.798	400	3 604	130,0	-	4,4955	-	0.594	-
1996	7 797,6	94,1	2.167	471	3 599	124,0	-	4,6026	-	0.591	-
1997	8 917, 0	101,6	2.441	528	3 654	112,0	-	4,6232	-	0.593	-297,2
1998	9 122, 1	93,5	2.498	465	3 652	108,0	9,2	5,3726	52,0	0.593	-391,8
1999	12 321, 6	96,6	3.379	321	3 646	139,3	11,1	10,5242	73,0	0.595	-122,9
2000	16 019,6	102,1	4.401	354	3 640	131,2	8,5	12,4334	67,8	0.597	-305,0
2001	19 051,5	106,1	5.246	408	3 631	109,6	7,3	12,8668	54,6	0.607	-326,7
2002	22 555,9	107,8	6.226	459	3 623	105,2	6,8	13,5730	40,4	0.617	-394,2
2003	27 618,9	106,6	7.645	548	3 613	111,6	7,9	13,9426	29,0	0.630	-612,4
2004	32 031,8	107,4	8.888	721	3 604	112,4	8,1	12,3283	26,5	0.640	-783,4
2005	37 651,9	107,5	10.473	831	3 595	111,9	7,3	12,6003	29,1	0.648	-1201,4
2006	44 754,4	104,8	12.483	951	3 585	112,7	7,4	13,1319	30,2	0.656	-1642,8
2007	53 429,6	103,0	14.937	1231	3 577	112,3	5,1	12,1362	25,8	0.661	-2349,5
2008	62 921,5	107,8	17.625	1696	3 570	112,7	4,0	10,3895	26,4	0.668	-3307,6
2009	60 429,8	94,0	16.948	1525	3 566	100,0	6,4	11,1134	26,3	0.664	-1995,3
2010	71 885,5	107,1	20.181	1632	3 562	107,4	7,4	12,3663	21,9	0.672	-2313,8
2011	82 348,7	106,8	23.132	1971	3 560	107,6	6,7	11,7370	17,5	0.679	-2974,5
2012	88 227,8	99,3	24.786	2046	3 560	104,6	5,6	12,1122	16,6	0.686	-3051,0
2013	100 510,5	109,4	28.245	2243	3 559	104,6	5,1	12,5907	12,7	0.696	-3064,1
2014	112 049,6	104,9	31.506	2244	3 556	105,1	3,9	14,0388	11,4	0.701	-2977,4
2015	122 562,7	99,6	34.485	1833	3 554	109,7	4,9	18,8161	9,6	0.699	-2020,0
2016	134 937,1	104,3	37.989	1907	3 552	106,4	4,2	19,9238	-	-	-1975,7

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Biroului Național de Statistică (www.statistica.md, vizitat 04.04.18), Ministerului Economiei (Raportului privind sărăcia în Republica Moldova, www.mec.gov.md, vizitat 04.04.18), UNDP (Human Development Reports, http://hdr.undp.org/en/data, vizitat 04.04.18)

Anexa 5. Date sintetizate din Rapoartele asupra Performanţei Managementului Finanţelor Publice

Tabelul A.5.1. Evoluția indicatorilor Raportului asupra Performanţei Managementului Finanţelor Publice

A. REALIZAREA MFP: Credibilitatea bugetului		**Scorul 2015**	**Scorul 2011**	**Scorul 2008**	**Scorul 2006**
PI-1	Total cheltuieli real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat	A	B	C	A
PI-2	Structura cheltuielilor real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat	A	B+	A	A
PI-3	Total venituri colectate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat	A	B	A(C)*	A
PI-4	Soldul şi monitorizarea restanţelor la efectuarea plăţilor	A	A	A	B
B. PROBLEME-CHEIE: Complexitatea şi Transparenţa					
PI-5	Clasificarea bugetului	A	B	C↑	C
PI-6	Complexitatea informaţiei incluse în documentaţia bugetară	A	A	A	A
PI-7	Nivelul operaţiunilor guvernamentale neraportate	A	A	B+	B+
PI-8	Transparenţa relaţiilor fiscale între diferite niveluri ale administraţiei	A	A	A	A
PI-9	Supravegherea riscului fiscal total din partea altor entităţi din sectorul public	A	B+	C+↑	C+
PI-10	Accesul publicului la principalele informaţii fiscale	B	A	A	A
C. CICLUL BUGETAR					
C(i) Bugetarea în baza politicilor					
PI-11	Ordinea şi participarea în procesul bugetar anual	B	B	A	B+
PI-12	Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli şi bugetare	A	B+	B↑	B
C(ii) Previzibilitatea şi controlul executării bugetului					
PI-13	Transparenţa obligaţiilor şi răspunderii contribuabililor	A	A	A	A
PI-14	Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor şi calcul al impozitelor	B	A	B+↑	B+
PI-15	Eficacitatea colectării impozitelor	D+	D+(C+)***	D+	D+
PI-16	Previzibilitatea disponibilităţii fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor	C+	C+	C+	C+
PI-17	Înregistrarea şi gestionarea soldurilor de mijloace băneşti, datoriilor şi garanţiilor	A	A	B+	B
PI-18	Eficacitatea măsurilor de control al calculului salariilor	B+	B+	B+(D+)**	D+
PI-19	Concurenţa, valoarea pentru bani şi măsurile de control pentru achiziţii	B	B	B	C+
PI-20	Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor non-salariale	B+	B+	B	C+

PI-21	Eficacitatea auditului intern	B+	B+(C+)****	C+↑	C+
C(iii) Contabilitatea, ţinerea evidenţei şi raportarea					
PI-22	Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	A	A	A	B+
PI-23	Disponibilitatea informaţiilor privind resursele primite de unităţile de prestare a serviciilor	A	A	B	B
PI-24	Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului	C+	C+	C+	C+
PI-25	Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale	C+	C+	C+	C+
C(iv) Examinarea externă şi audit					
PI-26	Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern	B+	B+	C+	C+
PI-27	Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual	B+	B+	B+	B+
PI-28	Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern	C+	C+	D	D+
D. PRACTICILE DONATORILOR					
D-1	Previzibilitatea suportului bugetar direct	D+	D	D+	N/A
D-2	Informaţia financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra ajutorului acordat prin programe și proiecte	C	C+	D+	D
D-3	Ponderea ajutorului gestionat prin utilizarea procedurilor naţionale	D	C	D	D

* NB. Dacă ar fi fost aplicată metodologia actualizată, scorul ar fi fost C în Evaluarea CPRF din 2008.
** NB. B+ este pentru ministerele de ramură, D+ este pentru profesorii școlilor primare.
*** NB. Scorul este D+ în Evaluarea CPRF din 2015 și C+ în Evaluarea CPRF din 2011.
**** NB. Scorul este B+ în Evaluarea CPRF din 2015 și C+în Evaluarea CPRF din 2011.
Sursa: Elaborat de autor în baza Rapoartelor asupra Performanţei Managementului Finanţelor Publice efectuate în 2006, 2008, 2011 și 2015.

Tabelul A.5.2. Total cheltuieli real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat (mil. Lei)

Indicatori	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cheltuieli planificate	4966,5	6034,1	7679,4	9638,8	13048,6	15549,7	19572,0	24295,7	24496,4	22029,4	28600,1	30552,7	35803,1
Cheltuieli efective	5186,3	6206,0	8090,7	10723,7	14210,9	18020,1	21505,3	22840,0	24877,6	22531,8	28095,9	30774,3	35900,9
Devierea cheltuielilor efective în raport cu cheltuielile planificate (+/-)	219,8	171,9	411,3	1084,9	1162,3	2470,4	1993,0	-1455,7	381,2	502,4	-504,2	221,6	97,8
Devierea cheltuielilor efective în raport cu cheltuielile planificate (%)	4,4	2,8	5,4	11,3	8,9	15,9	9,9	6,0	1,6	2,3	1,8	0,7	0,3

* N.B. Datele pentru anii 2011 lipsesc din evaluările PEFA și au fost completate din baza de date BOOST.
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din evaluările PEFA și a bazei de date BOOST, http://old.mf.gov.md/actdoc/BOOST (vizitat 04.04.18).

Tabelul A.5.3. Cheltuieli real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat în perioada 2002-2008

Funcţii	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv
Serviciile de stat cu scop special	309,9	334	392,2	400,8	478,9	487,5	548,1	584,7	606,9	670,3	760,4	862,7	827,7	912,6
Activitatea externă	114,6	108,6	133,4	135,9	166,6	157,3	178,2	256,2	254,5	235,3	261,2	282,9	267,4	271
Apărarea naţională	101,3	109,4	146,9	128,1	173,5	132,8	162	150,7	194,5	209,8	222,9	268,5	279,4	375,7
Justiţie şi jurisdicţia constituţională	42,7	55,9	63,5	74	91,5	87,8	105,3	126,8	187,6	188,6	208,6	228,2	291,6	278
Ordinea publică şi securitatea naţională	325,3	475,7	533,3	521,8	553,1	549,6	591,4	659,9	708,9	835,2	968,6	1064	984,9	1176,7
Învăţământ	534,6	481,7	594,3	605,2	659,1	718,8	799	980,4	1114,4	1237,1	1262,6	1414,5	1489,6	1709,5
Cercetări ştiinţifice şi inovaţii	48,3	53,5	67,5	65,6	81,8	82,7	129,9	139,5	191,4	199,5	278	307,8	393,6	394,8
Cultura, arta şi sportul	72,7	73,6	88,4	101,4	90,1	120,6	109,6	145	185,4	222,5	203,6	294,4	247,6	327,8
Ocrotirea sănătăţii	330,2	340,2	259,6	420,9	1269,4	1147,3	1581,5	1407,9	1895,4	1895,2	2393,5	2447,2	3133,3	3118,8
Asistenţă şi suport social	2060,2	2138,4	2520,2	2494,6	2874,7	3179,4	3931,9	4131,1	4993,1	4978,5	5787,4	6195,9	7277,8	7352,1
Agricultură, silvicultură, piscicultură şi resursele acvatice	118,4	97,9	136,4	114,8	146,7	159,4	248,8	295,7	506,5	510,6	559,6	969,9	573,4	902,3
Protecţia mediului, hidrometeorologie	30,8	27,6	33,5	33,8	23,5	48,6	46,2	49,2	56,9	98,4	72,9	111,1	89,5	82,7
Industrie şi Construcţii	8,9	6,2	10,4	9,6	11	11,6	13,8	13,2	16,9	32	21,1	33,5	25,3	17,9
Transport, gospodărirea drumurilor, comunicaţii şi informatică	90,2	90,8	101,1	101,1	132,9	132,9	152,6	168,2	238,5	357,1	418,2	843,4	487,8	872
Servicii comunale şi menţinerea fondului locativ	0,6	0,8	0,7	0,8	3,2	1,4	7,7	9,1	43,4	43	10,2	21,5	145,2	34,6
Complexul energetic şi combustibilul	1,8	1,7	2,2	2,1	3,4	1,7	2,6	1,1	0,8	5,9	0,5	47,5	10,4	119
Alte servicii legate de activităţi economice	50,6	34,1	44,4	41,9	48,8	48,3	51,3	63,7	71,4	77,7	76,3	130,9	92,9	140,4
Altele	596,9	684,8	794,9	789,2	729,6	820	978,9	1541,3	1782,1	2414,2	2044,1	2496,2	2909,6	3419
Total cheltuieli	4966,5	5186,3	6034,1	6206	7679,4	8090,7	9638,8	10723,7	13048,6	14210,9	15549,7	18020,1	19572	21505,3

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din evaluările PEFA.

Tabelul A.5.4. Cheltuieli real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat în perioada 2009-2014

Funcţii	2009		2010		2011*		2012		2013		2014	
	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv	Aprobat	Efectiv
Serviciile de stat cu scop special	1102,9	930,4	851,7	834,9	862,8	930,7	1051,0	1086,8	1180,5	1261,6	1361,6	1360,2
Activitatea externă	260,6	200,7	216,6	211	229,2	233,6	249,8	243,4	270,6	272,8	301,1	301,4
Apărarea naţională	276,7	242,4	226,7	228,3	261,9	244,7	271,5	280,8	306,9	327,7	380,3	400,7
Justiţie şi jurisdicţia constituţională	323,2	306,5	318,9	338,2	351,6	387,3	392,9	354,7	624,1	583,1	687,0	634,4
Ordinea publică şi securitatea naţională	1365,6	1280,3	1031,9	1044,3	1263,0	1250,7	1376,3	1344,2	1824,1	1849,9	2157,7	2142,1
Învăţământ	1818,8	1712,5	1874	1950	2052,7	2085,2	2240,1	2146,5	1849,1	1797,3	3395,4	3304,1
Cercetări ştiinţifice şi inovaţii	511	353,8	341,7	357,1	336,8	328,2	360,4	355,0	337,3	337,9	366,0	358,4
Cultura, arta şi sportul	299,7	287,6	217,9	231,9	293,5	283,1	334,1	331,1	356,5	376,9	376,7	358,4
Ocrotirea sănătăţii	4092,1	3630,6	3796,2	3783,4	4027,2	4083,4	4445,2	4407,4	4707,8	4754,2	5346,2	5279,4
Asistenţă şi suport social	8762,7	8678,4	9477,5	9790,3	10339,9	10535,0	11201,5	11041,9	12078,2	12103,5	13699,7	13534,2
Agricultură, silvicultură, piscicultură şi resursele acvatice	696,6	853,2	545,9	649,2	646,8	527,9	700,5	691,5	771,4	770,2	904,1	1107,0
Protecţia mediului, hidrometeorologie	98,3	149,6	191,8	173,4	128,2	230,2	254,9	264,2	358,0	382,3	390,7	514,4
Industrie şi Construcţii	28,1	21,2	18,4	18,2	21,9	21,4	30,5	30,5	34,7	37,4	38,9	38,5
Transport, gospodărirea drumurilor, comunicaţii şi informatică	531,9	367,8	743,5	706,5	861,5	935,1	1218,8	1146,7	1169,6	1339,1	1401,0	1460,4
Servicii comunale şi menţinerea fondului locativ	227,1	18	19,6	5,6	177,8	232,8	69,1	41,6	70,4	54,5	88,7	27,9
Complexul energetic şi combustibilul	6,2	20,1	2,7	0,1	3,9	32,6	190,0	103,9	342,3	219,4	251,9	111,1
Alte servicii legate de activităţi economice	91,3	77,5	78,2	73,3	131,3	135,4	149,3	137,1	213,8	188,6	254,0	271,3
Altele	3802,9	3709,4	4349,6	4291,9	39,4	54,7	4032,7	4001,7	4049,0	4113,1	4396,1	4663,6
Total cheltuieli	24295,7	22840	24496,4	24877,6	22029,4	22531,8	28600,1	28095,9	30552,7	30774,3	35803,1	35900,9

* N.B. Datele pentru anii 2011 lipsesc din evaluările PEFA și au fost completate din baza de date BOOST.

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din evaluările PEFA și a bazei de date BOOST, http://old.mf.gov.md/actdoc/BOOST (vizitat 04.04.18).

Tabelul A.5.5. Indicatori de apreciere a structurii cheltuielilor real efectuate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat

Indicatori	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total devieri ale cheltuielilor (PI-1), %	4,4	2,8	5,4	11,3	8,9	15,9	10,1	6,0	1,6	2,3	1,8	0,7	0,2
Variaţia ce depăşeşte devierea totală (PI-2), %	6,4	2,9	4,8	3,9	0,5	0,0	1,6	1,8	1,4	3,8	0,8	1,7	3,5
Variaţia componenţei cheltuielilor (PI-2), %*	8,7	7,2	8,3	12,4	10,4	11,2	11,6	7,5	2,7	2,9	1,8	2,3	3,8

* N.B. Datele pentru anul 2011 lipsesc din evaluările PEFA și au fost estimate de autor.
** N.B. În evaluările PEFA din 2006 și 2008 este calculată variaţia ce depăşeşte devierea totală, iar în cadrul evaluărilor PEFA din 2011 și 2015 este calculată variaţia componenţei cheltuielilor.
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din evaluările PEFA și a calculelor personale.

Tabelul A.5.6. Total venituri colectate în comparaţie cu bugetul iniţial aprobat

Indicatori	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
Venituri planificate	5574	6236	8741,6	10545,4	13688,9	16123,8	19951,5	24506,7	20443,5	28030,8	29997,7	34373,4
Venituri efective	5592,6	7374,8	9258,7	11988,9	15043,1	18297,8	21581,0	19580,4	22700,4	27500,7	30238,8	34565,7
Devierea (+/-)	18,6	1138,8	517,1	1443,5	1354,2	2174,0	1629,5	-4926,3	2256,9	-530,1	241,1	192,3
Devierea (%)	0,3	18,3	5,9	13,7	9,9	13,5	8,2	-20,1	11,0	-1,9	0,8	0,6

* N.B. Datele pentru anii 2011 lipsesc din evaluările PEFA și au fost completate din baza de date BOOST, http://old.mf.gov.md/actdoc/BOOST (vizitat 04.04.18).
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din evaluările PEFA.

Anexa 6. Respectarea calendarului bugetar în Republica Moldova de către autoritățile publice centrale

Tabelul A.6.1. Respectarea calendarului bugetar în Republica Moldova de Ministerul Finanțelor și Guvern

Etapele calendarului bugetar	Termen final, anul precedent anului pentru care este elaborat bugetul	Proces bugetar pentru 2009	Proces bugetar pentru 2010	Proces bugetar pentru 2011	Proces bugetar pentru 2013	Proces bugetar pentru 2014	Proces bugetar pentru 2015
Actualizarea cadrului macroeconomic	7 februarie	22 februarie 2008	10 februarie 2009	18 februarie 2010	27 februarie 2012	20 februarie 2013	07 februarie 2014
Stabilirea cadrului macro-fiscal de bază	25 februarie	10 martie 2008	3 martie 2009	18 martie 2010	29 martie 2012	26 februarie 2013	28 februarie 2014
Unităţile guvernului central îşi prezintă la MF proiectele strategiilor privind cheltuielile în CCTM	25 februarie	01 martie 2008	Lipsă	19 aprilie 2010	15 mai 2012	19 iulie 2013	aprilie-mai
Repartizarea plafoanelor de cheltuieli către unităţile guvernului central	25 martie*/20 martie	31 martie 2008	Neoficial	20 martie 2010	26 aprilie 2012	25 iunie 2013	25 martie 2014
Guvernul aprobă CCTM	-	18 iulie, 20 octombrie 2008	Lipsă	Suspendat	Publicat pe site-ul MF	Aprobat de Colegiul Ministerului Finanțelor pe 24 decembrie și publicat pe site-ul MF	Aprobat pe 15 iulie și publicat pe site-ul MF
MF emite instrucţiuni metodologice privind bugetul anual pentru unităţile guvernului central şi UAT, inclusiv plafoanele bugetare	20 aprilie	31 mai 2008	Neoficial	9 iunie 2010	11 iunie/ 6 iunie 2012	21 iunie/ 14 iunie și 15 iulie 2013	18 iunie / 12 iunie 2014
Unităţile guvernului central şi UAT îşi prezintă la MF bugetele anuale provizorii	01 iunie	10 iulie 2008	Neoficial	15 iulie 2010	9 iulie / 16-20 iunie 2012	23 iulie/ 23-31 iulie 2013	18 iulie/ 14-22 iulie 2014
Negocieri / audieri privind bugetul între MF, unităţile guvernului central şi UAT	1 iunie-20 iulie	17 iunie – 3 iulie 2008	Neoficial	4 august – 16 august 2010	20-31 iulie/ 31 iulie- 2 august 2012	5-21 august/ 15-17 octombrie 2013	28 iulie – 11 august / 21-24 august 2014
MF prezintă Guvernului proiectul de buget anual	25 august	25 august 2008	30 noiembrie 2009	20 sept. 2010 1 martie 2011	21 septembrie 2012	22 noiembrie 2013	31 martie 2015
Guvernul Republicii Moldova aprobă proiectul de buget anual şi îl prezintă Parlamentului	1 octombrie	29 septembrie 2008	7 decembrie 2009	14 martie 2011	28 septembrie 2012	11 decembrie 2013	8 aprilie 2015

* N.B. Conform evaluării PEFA 2011 termenul era 25 martie, iar conform evaluării PEFA 2015 – 20 martie.
Sursa: Evaluarea PEFA 2011, p. 31 și Evaluarea PEFA 2015, p. 64

Tabelul A.6.2. Respectarea calendarului bugetar privind adoptarea legii bugetului de stat și a raportului privind executarea bugetului de stat

Anul bugetar	Data adoptării bugetului de stat (data limită – 5 decembrie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere	Data adoptării raportului privind executarea bugetului de stat (data limită – 15 iulie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere
2002	27 noiembrie 2001	LPM681/2001	În termen	13 iunie 2003	HPO238/2003	În termen
2003	15 noiembrie 2002	LPM1463/2002	În termen	9 iulie 2004	HPO257/2004	În termen
2004	27 noiembrie 2003	LPM474/2003	În termen	14 iulie 2005	HPO150/2005	În termen
2005	11 noiembrie 2004	LPM373/2004	În termen	22 iunie 2006	HPO180/2006	7 zile
2006	16 noiembrie 2005	LPO291/2005	În termen	13 iulie 2007	HPO166/2007	În termen
2007	23 noiembrie 2006	LPM348/2006	În termen	3 iulie 2008	HPO147/2008	În termen
2008	23 noiembrie 2007	LPM254/2007	În termen	15 iulie 2010	HPO189/2010	365 de zile
2009	21 noiembrie 2008	LPM244/2008	În termen	15 iulie 2010	HPO190/2010	În termen
2010	23 decembrie 2009	LPM133/2009	18 zile	21 octombrie 2011	HPO205/2011	98 de zile
2011	31 martie 2011	LPM52/2011	116 zile	12 noiembrie 2012	HPO216/2012	120 de zile
2012	27 decembrie 2011	LPM282/2011	22 de zile	10 noiembrie 2013	HPO231/2013	118 zile
2013	2 noiembrie 2012	LPM249/2012	În termen	03 iulie 2015	HPO132/2015	353 de zile
2014	23 decembrie 2013	LPM339/2013	18 zile	05 noiembrie 2015	HPO186/2015	113 zile
2015	12 aprilie 2015	LPM72/2015[12]	128 de zile	21 iulie 2016	HPO172/2016	6 zile
2016	01 iulie 2016	LPO154/2016	208 zile	06 iulie 2017	HPO126/2017	În termen
2017	16 decembrie 2016	LPM279/2016	11 zile	Urmează a fi adoptat	-	-
2018	15 decembrie 2016	LPO289/2017	10 zile	Urmează a fi adoptat	-	-

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor de pe site-ul www.lex.justice.md.

[12] Această lege organică a fost aprobată în temeiul prevederilor art.106[1] din Constituţie, prin angajarea răspunderii Guvernului faţă de Parlament.

Tabelul A.6.3. Respectarea calendarului bugetar privind adoptarea legii BASS și a raportului privind executarea BASS

Anul bugetar	Data adoptării BASS (data limită - 5 decembrie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere	Data adoptării raportului privind executarea BASS (data limită - 15 iulie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere
2002	20 decembrie 2001	LPM740/2001	15 zile	-	-	-
2003	6 decembrie 2002	LPM1519/2002	1 zi	-	-	-
2004	18 decembrie 2003	LPM519/2003	13 zile	-	-	-
2005	18 noiembrie 2004	LPM383/2004	În termen	-	-	-
2006	1 decembrie 2005	LPO305/2005	În termen	-	-	-
2007	15 decembrie 2006	LPM405/2006	10 zile	-	-	-
2008	7 decembrie 2007	LPM271/2007	2 zile	4 mai 2010	HPO74/2010	293 de zile
2009	11 decembrie 2008	LPM262/2008	6 zile	8 iulie 2010	HPO155/2010	În termen
2010	23 decembrie 2009	LPM129/2009	18 zile	24 noiembrie 2011	HPO221/2011	101 zile
2011	31 martie 2011	LPM54/2011	116 zile	21 iunie 2012	HPO144/2012	6 zile
2012	23 decembrie 2011	LPM270/2011	18 zile	13 iunie 2013	HPO137/2013	În termen
2013	8 noiembrie 2012	LPM250/2012	În termen	03 iulie 2015	HPO133/2015	353 de zile
2014	23 decembrie 2013	LPM329/2013	18 zile	30 iulie 2015	HPO155/2015	15 zile
2015	12 aprilie 2015	LPO73/2015[13]	128 de zile	21 iulie 2016	HPO173/2016	6 zile
2016	01 iulie 2016	LPO156/2016	208 zile	20 iulie 2017	HPO158/2017	5 zile
2017	16 decembrie 2016	LPO286/2016	11 zile	Urmează a fi adoptat	-	-
2018	15 decembrie 2016	LPO281/2017	10 zile	Urmează a fi adoptat	-	-

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor de pe site-ul www.lex.justice.md.

[13] Această lege organică a fost aprobată în temeiul prevederilor art.106[1] din Constituţie, prin angajarea răspunderii Guvernului faţă de Parlament.

Tabelul A.6.4. Respectarea calendarului bugetar privind adoptarea legii FAOAM și a raportului privind executarea FAOAM

Anul bugetar	Data adoptării FAOAM (data limită 5 decembrie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere	Data adoptării raportului privind executarea FAOAM (data limită 15 iulie)	Numărul actului juridic	Zile de întârziere
2003	26 iunie 2003	LPM264/2003	-	-	-	-
2004	25 decembrie 2003	LPO565/2003	20 de zile	-	-	-
2005	25 noiembrie 2004	LPO385/2004	În termen	-	-	-
2006	16 decembrie 2005	LPO339/2005	11 zile	-	-	-
2007	21 decembrie 2006	LPM408/2006	16 zile	-	-	-
2008	7 decembrie 2007	LPM268/2007	2 zile	-	-	-
2009	11 decembrie 2008	LPM263/2008	6 zile	-	-	-
2010	23 decembrie 2009	LPM128/2009	18 zile	9 decembrie 2011	HPO253/2011	147 de zile
2011	31 martie 2011	LPM55/2011	116 zile	15 iunie 2012	HPO142/2012	În termen
2012	23 decembrie 2011	LPM271/2011	18 zile	13 iunie 2013	HPO136/2013	În termen
2013	8 noiembrie 2012	LPM251/2012	În termen	03 iulie 2015	HPO134/2015	353 de zile
2014	23 decembrie 2013	LPM330/2013	18 zile	30 iulie 2015	HPO156/2015	15 zile
2015	12 aprilie 2015	LPO74/2015[14]	128 de zile	21 iulie 2016	HPO174/2016	6 zile
2016	01 iulie 2016	LPO157/2016	208 zile	20 iulie 2017	HPO159/2017	5 zile
2017	16 decembrie 2016	LPO285/2016	11 zile	Urmează a fi adoptat	-	-
2018	15 decembrie 2016	LPO280/2017	10 zile	Urmează a fi adoptat	-	-

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor de pe site-ul www.lex.justice.md.

[14] Această lege organică a fost aprobată în temeiul prevederilor art.106[1] din Constituţie, prin angajarea răspunderii Guvernului faţă de Parlament.

Anexa 7. Raportul dintre prognozele indicatorilor bugetului de stat din CBTM și bugetul de stat aprobat pe anii 2012-2017

Tabelul A.7.1. Prognozele indicatorilor de venituri ale bugetului de stat din CBTM și bugetul de stat, mil. lei

Indicatori	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	CCTM	Aprobat	CCTM	Aprobat	CCTM	Aprobat	CCTM	Aprobat	CCTM	Aprobat	CCTM	Aprobat
1. Venituri fiscale	16408,0	16410,0	17827,2	17827,2	21033,6	21033,6	24378,6	25445,4	26315,4	26310,8	27987,6	28268,5
1.1. Impozitele directe	663,9	721,2	805,2	805,2	2574,1	2574,1	3784,0	3719,2	4576,8	4483,2	5073,4	5039,2
- impozitul pe venitul persoanelor fizice	-	-	-	-	775,4	775,4	1202,9	1164,2	1462,3	1337,2	1431,0	1428,8
- impozitul pe venitul persoanelor juridice	663,9	721,2	805,2	805,2	1798,7	1798,7	2581,1	2553,4	3113,0	3092,8	3553,4	3553,4
- impozite pe proprietate	-	-	-	-	-	-	-	1,6	1,5	53,2	89,0	57,0
1.2. Impozitele indirecte	15744,1	15688,8	17022,0	17022,0	18459,5	18459,5	20594,6	20674,4	21147,2	20860,8	21907,9	22303,9
- taxa pe valoarea adăugată	11394,1	11371,1	12272,0	12272,0	13188,9	13188,9	1478,9	15388,3	15639,2	15270,7	15718,7	15964,2
- accizele	2951,0	3025,4	3306,0	3306,0	3767,8	3767,8	4238,3	3928,4	4210,9	4302,5	4787,2	5074,2
- impozitele asupra comerțului exterior și veniturile din operațiunile externe	1399,0	1292,3	1444,0	1444,0	1502,8	1502,8	1577,4	1357,7	1297,1	1287,6	1402,0	1265,5
Alte impozite și taxe	-	-	-	-	-	-	-	1052,0	519,4	966,8	1,006,3	925,4
3. Granturi, total	1988	2397,8	2623,9	2623,9	2468,7	2468,7	2080,3	2745,5	2290,9	3,655,5	2,457,5	3025,7
4. Alte venituri	2577,8	2559,5	2285,5	2285,5	2312,5	2312,5	2420,7	2147,8	2207,5	1,412,5	1,454,8	1526,0
Venituri, total	**20973,8**	**21367,3**	**22736,6**	**22736,6**	**25814,8**	**25814,8**	**28879,6**	**30338,6**	**30813,8**	**31378,9**	**31899,9**	**32839,2**

Notă: Pentru a asigura compatibilitatea datelor dintre ani, a căror grupare diferă din cauza difirențelor dintre clasificația bugetară veche și nouă, pentru anii 2012-2014 în categoria altor impozite și taxe au fost incluse veniturile nefiscale, fondurile și mijloacele speciale și transferurile.

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor (CBTM pentru anii 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016, 2015-2017, 2016-2017, 2017-2019 și 2018-2020).

Tabelul A.7.2. Prognozele indicatorilor de cheltuieli ale bugetului de stat din CBTM și bugetul de stat, mil. lei

Indicatori	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	CBTM	**Aprobat**	**CBTM**	**Aprobat**	**CBTM**	**Aprobat**	**CBTM**	**Aprobat**	**CBTM**	**Aprobat**	**CBTM**	**Aprobat**
1. Serviciile de stat cu destinație generală	1089,7	1168,3	1234,8	1234,8	1430,7	1430,7	1432,4	2966,2	3010,5	3278,7	3261,3	3448,8
2. Activitatea externă	244,5	249,8	270,6	270,6	301,1	301,1	313,6	364,5	359,8	419,9	401,5	464,7
3. Justiția și jurisdicția constituțională	376,3	392,9	624,1	624,1	686,9	686,9	736,7	1097,5	1292,6	1220,4	1169,2	1366,9
4. Mentinerea ordinii publice, apararea si securitatea statului	1630,9	1665,8	2168,1	2168,1	2566,9	2566,9	3003,2	2489,6	2804,1	2924,0	2456,5	3231,3
5. Cheltuieli de ordin social	8724,8	9323,7	9281,5	9281,5	11740,7	11740,7	18291,5	18830,9	19319,0	19329,5	19801,2	20076,3
Învățământul	2244,0	2285,9	1909,2	1909,2	3432,3	3432,3	8113,7	8263,2	8869,4	8789,0	8823,2	9074,0
Cultura, arta, sportul și acțiunile pentru tineret	322,5	334,1	356,5	356,5	376,7	376,7	522,2	647,9	657,6	682,9	617,3	676,4
Ocrotirea sănătății	2586,7	2721,8	2947,5	2947,5	2911,4	2911,4	3483,5	3776,0	3247,3	3371,1	3261,2	3414,1
Protecția socială	3571,6	3981,9	4068,3	4068,3	5020,3	5020,3	6172,1	6143,8	6544,7	6486,5	7099,5	6911,8
6. Știinta și inovare	359,7	360,4	337,3	337,3	405,7	405,7	421,3	423,7	451,8	466,9	483,0	484,9
7. Cheltuieli de ordin economic	3953,3	3718,1	4478,0	4478,0	5509,0	5509,0	5075,7	6724,4	8404,8	5916,1	6073,0	5757,7
8. Protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia	336,5	287,7	395,8	395,8	424,6	424,6	387,8	301,9	224,3	258,7	174,3	230,6
9. Serviciul datoriei de stat	692,6	781,9	669,6	669,6	659,4	659,4	739,7	1260,5	2157,0	1747,5	2268,2	1933,6
Cheltuieli, total	**21662,8**	**22164,3**	**23611,4**	**23611,4**	**28217,8**	**28217,8**	**31764,6**	**34459,2**	**38023,8**	**35561,7**	**36088,3**	**36994,8**

Notă: Pentru a asigura compatibilitatea datelor dintre ani, a căror grupare diferă din cauza difirențelor dintre clasificația bugetară veche și nouă, cheltuielile de ordin economic din tabel au fost incluse cheltuielile pentru servicii economice generale, agricultura, energetică, minerit, industrie și construcții, transporturi, comunicații, turism și gospodăria comunală de locuințe.

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor (CBTM pentru anii 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016, 2015-2017, 2016-2017, 2017-2019 și 2018-2020).

Tabelul A.7.3. Veniturile și cheltuielile bugetului de stat aprobat în raport cu veniturile și cheltuielile din CBTM, %

Indicatori	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Venituri, total	**101,88**	**100,00**	**100,00**	**105,05**	**101,83**	**102,94**
1. Venituri fiscale	100,01	100,00	100,00	104,38	99,98	101,00
1.1. Impozitele directe	108,63	100,00	100,00	98,29	97,95	99,33
- impozitul pe venitul persoanelor fizice	-	-	100,00	96,78	91,44	99,85
- impozitul pe venitul persoanelor juridice	108,63	100,00	100,00	98,93	99,35	100,00
- impozite pe proprietate	-	-	-	-	3546,67	64,04
1.2. Impozitele indirecte	99,65	100,00	100,00	100,39	98,65	101,81
- taxa pe valoarea adăugată	99,80	100,00	100,00	1040,52	97,64	101,56
- accizele	102,52	100,00	100,00	92,69	102,18	106,00
- impozitele asupra comerțului exterior și veniturile din operațiunile externe	92,37	100,00	100,00	86,07	99,27	90,26
Alte impozite și taxe	-	-	-	-	186,14	91,96
3.Granturi, total	120,61	100,00	100,00	131,98	159,57	123,12
4. Alte venituri	99,29	100,00	100,00	88,73	63,99	104,89
Cheltuieli, total	**102,32**	**100,00**	**100,00**	**108,48**	**93,52**	**102,51**
1. Serviciile de stat cu destinație generală	107,21	100,00	100,00	207,08	108,91	105,75
2. Activitatea externă	102,17	100,00	100,00	116,23	116,70	115,74
3. Justiția și jurisdicția constituțională	104,41	100,00	100,00	148,98	94,41	116,91
4. Menținerea ordinii publice, apărarea și securitatea statului	102,14	100,00	100,00	82,90	104,28	131,54
5. Cheltuieli de ordin social	106,86	100,00	100,00	102,95	100,05	101,39
Învățământul	101,87	100,00	100,00	101,84	99,09	102,84
Cultura, arta, sportul și acțiunile pentru tineret	103,60	100,00	100,00	124,07	103,85	109,57
Ocrotirea sănătății	105,22	100,00	100,00	108,40	103,81	104,69
Protecția socială	111,49	100,00	100,00	99,54	99,11	97,36
6. Știință și inovare	100,19	100,00	100,00	100,57	103,34	100,39
7. Cheltuieli de ordin economic	94,05	100,00	100,00	132,48	70,39	94,81
8. Protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia	85,50	100,00	100,00	77,85	115,34	132,30
9. Serviciul datoriei de stat	112,89	100,00	100,00	170,41	81,02	85,25

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor datelor Ministerului Finanțelor, www.old.mf.gov.md.

Anexa 8. Date inițiale pentru determinarea indicatorilor eficienței alocative

Tabelul A.8.1. Date inițiale

Anii	Cheltuieli pentru educație, mil. lei	Cheltuieli pentru ocrotirea sănătății, mil.lei	Indicele deflator al PIB, %	Numărul mediu anual al populației, mii pers	Numărul mediu anual al populației în vârstă de la 3 la 18 ani, mii persoane
2000	917,6	517,4	127,3	3.639,6	1.011,1
2001	1144,6	611,1	112,0	3631,5	987,0
2002	1548,2	911,4	109,8	3623,1	954,4
2003	1841,1	1095,7	114,8	3612,9	917,7
2004	2162,7	1339,7	108,0	3603,9	880,5
2005	2697,0	1572,4	109,3	3595,2	841,3
2006	3605,8	2111,8	113,4	3585,2	813,4
2007	4248,6	2628,6	115,9	3576,9	788,1
2008	5178,3	3391,4	109,2	3570,1	754,8
2009	5665,9	3846,9	102,2	3565,6	725,1
2010	6574,5	3996,6	111,1	3562,0	699,0
2011	6869,0	4259,6	107,2	3560,0	676,3
2012	7397,0	4749,8	107,9	3559,5	657,0
2013	7064,1	5226,9	104,1	3558,6	641,4
2014	7823,6	5890,3	106,4	3556,0	629,0
2015	8462,0	6455,8	109,9	3554,0	619,3
2016	8558,7	6505,4	105,7	3552,0	612,1

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanţelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 31.12.2017) şi ale BNS, http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/conturi_nationale/serii_anuale/Dinam_princ_indic_macro.xls (vizitat 31.12.2017), http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP010200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 08.04.18).

Tabelul A.8.2. Cheltuieli pentru educaţie şi sănătate în Republica Moldova, exprimate în prețurile anului 2000[15]

Anul	Cheltuieli pentru învăţământ, mil lei	Cheltuieli pentru ocrotirea sănătăţii, mil lei	Cheltuieli pentru învăţământ pe cap de locuitor, lei/persoană	Cheltuieli pentru ocrotirea sănătăţii pe cap de locuitor, lei/persoană	Cheltuieli pentru învăţământ pe cap de locuitor, *filtrul HP*, lei	Cheltuieli pentru ocrotirea sănătăţii pe cap de locuitor, *filtrul HP*, lei
2000	917,6	517,4	252,1	511,7	247,7	469,2
2001	912,5	487,2	281,4	552,8	288,1	594,5
2002	1023,7	602,7	347,5	776,5	329,3	726,6
2003	923,7	549,8	361,0	845,7	370,8	865,5
2004	930,3	576,3	393,6	997,9	415,3	1,019,6
2005	971,1	566,2	450,1	1121,6	463,6	1,193,6
2006	1009,6	591,3	532,2	1373,9	513,3	1,389,1
2007	885,6	547,9	542,3	1522,7	559,7	1,596,1
2008	905,2	592,8	606,4	1878,5	601,2	1,802,0
2009	948,2	643,8	650,1	2170,4	633,4	1,982,7
2010	891,4	541,9	679,6	2105,3	652,8	2,126,2
2011	810,4	502,6	662,8	2163,5	658,3	2,250,5
2012	749,6	481,4	661,5	2301,6	653,4	2,370,4
2013	660,6	488,8	607,0	2492,0	642,2	2,486,7
2014	646,3	486,6	632,3	2691,5	630,1	2,589,1
2015	578,7	441,5	622,7	2726,1	616,9	2,668,3
2016	523,9	398,2	596,1	2629,8	602,6	2,731,3

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor datelor datelor Ministerului Finanţelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn (vizitat 31.12.2017) şi ale BNS, http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/conturi_nationale/serii_anuale/Dinam__princ_indic_macro.xls (vizitat 31.12.2017), http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP010200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 08.04.18).

[15] Indicatorii au fost ajustați cu ajutorul deflatorului PIB.

Anexa 9. Filtrul Hodrick-Prescott

Hodrick și Prescott au propus în 1980 o procedură având ca obiectiv determinarea trendului unei serii de timp (nivelul potențial în cazul PIB-ului real) astfel încât să minimizeze pătratul abaterii seriei de la trend (volatilitatea gap-ului) ținînd cont de ritmul de creștere a trendului. Compromisul dintre cele două obiective este calibrat printr-un multiplicator λ, care setează ponderile relative ale acestora. Filtrul Hodrick Prescott calculează trendul ca soluție de minim a următoarei ecuații:

$$Min_{y_t^p} \sum \left[\left(y_t - y_t^p\right)^2 + \lambda \left[\left(y_{t+1}^p - y_t^p\right) - \left(y_t^p - y_{t-1}^p\right)^2 \right] \right], \qquad (A.9.1)$$

unde,

y_t și y_t^p sunt log PIB real și log PIB potențial,

$\left(y_t - y_t^p\right)^2$ reprezintă suma deviațiilor pătrate ale PIB-ului real față de trendul său,

$\lambda \left[\left(y_{t+1}^p - y_t^p\right) - \left(y_t^p - y_{t-1}^p\right)^2 \right]$ reprezintă o funcție care penalizează deviațiile pătrate în rata de creștere a componentei de trend.

Aplicarea trendului în calculele autorului a fost realizată cu ajutorul programei informatice EViews 9 (Econometric Views), dezvoltat de firma Quantitative Micro Software (QMS), care funcționează sub sistemul de operare Microsoft Windows și este un software pentru statistică folosit, în special, pentru analiză econometrică. Soft-ul oferă cercetătorilor, corporaţiilor, agenţiilor guvernamentale, precum şi studenţilor accesul la instrumente puternice de statistică, prognoză și modelare printr-o interfață inovatoare, ușor de utilizat.

Datele inițiale și rezultatele aplicării filtrării pentru calculele efectuate în teză se prezintă în continuare:

1. Cheltuielile pentru ocrotirea sănătății și cheltuielile pentru învățământ:

obs	CH_OCR_SAN_LOC	HPTREND02	CH_INV_LOC	HPTREND01
2000	511,7	469,2	252,1	247,7
2001	552,8	594,5	281,4	288,1
2002	776,5	726,6	347,5	329,3
2003	845,7	865,5	361,0	370,8
2004	997,9	1.019,6	393,6	415,3
2005	1121,6	1.193,6	450,1	463,6
2006	1373,9	1.389,1	532,2	513,3
2007	1522,7	1.596,1	542,3	559,7
2008	1878,5	1.802,0	606,4	601,2
2009	2170,4	1.982,7	650,1	633,4
2010	2105,3	2.126,2	679,6	652,8
2011	2163,5	2.250,5	662,8	658,3
2012	2301,6	2.370,4	661,5	653,4
2013	2492,0	2.486,7	607,0	642,2
2014	2691,5	2.589,1	632,3	630,1
2015	2726,1	2.668,3	622,7	616,9
2016	2629,8	2.731,3	596,1	602,6

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor efectuate în Eviews 9.

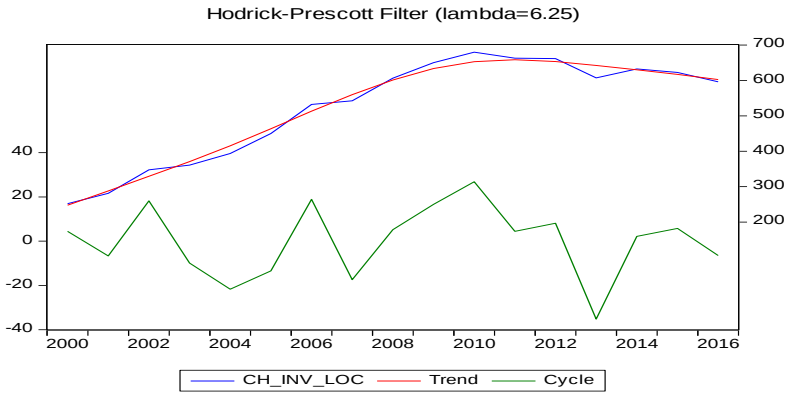


Fig. A.9.1. Aplicarea filtrului HP pentru cheltuielile pentru ocrotirea sănătății

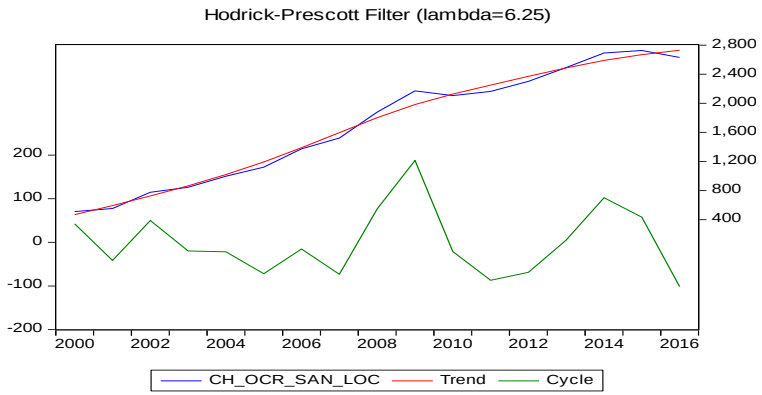
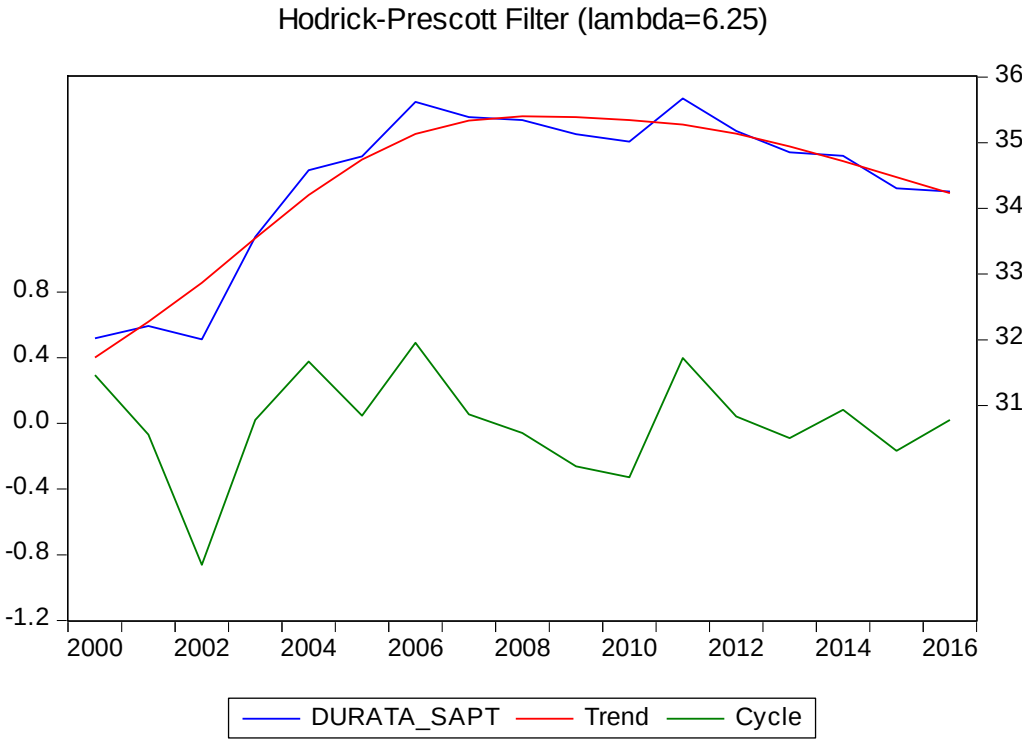


Fig. A.9.2. Aplicarea filtrului HP pentru cheltuielile pentru învățământ

2. Durata medie a săptămânii de lucru:

obs	DURATA_SAPT	TREND_DURATA_SAPT
2000	32,02479	31,73039
2001	32,20837	32,27610
2002	32,00767	32,86891
2003	33,56605	33,54509
2004	34,57964	34,20312
2005	34,79292	34,74481
2006	35,62309	35,13224
2007	35,38991	35,33518
2008	35,34436	35,40192
2009	35,12904	35,38951
2010	35,01745	35,34582
2011	35,67546	35,27702
2012	35,17941	35,13673
2013	34,85350	34,94236
2014	34,80129	34,71810
2015	34,30690	34,47397
2016	34,25465	34,23325

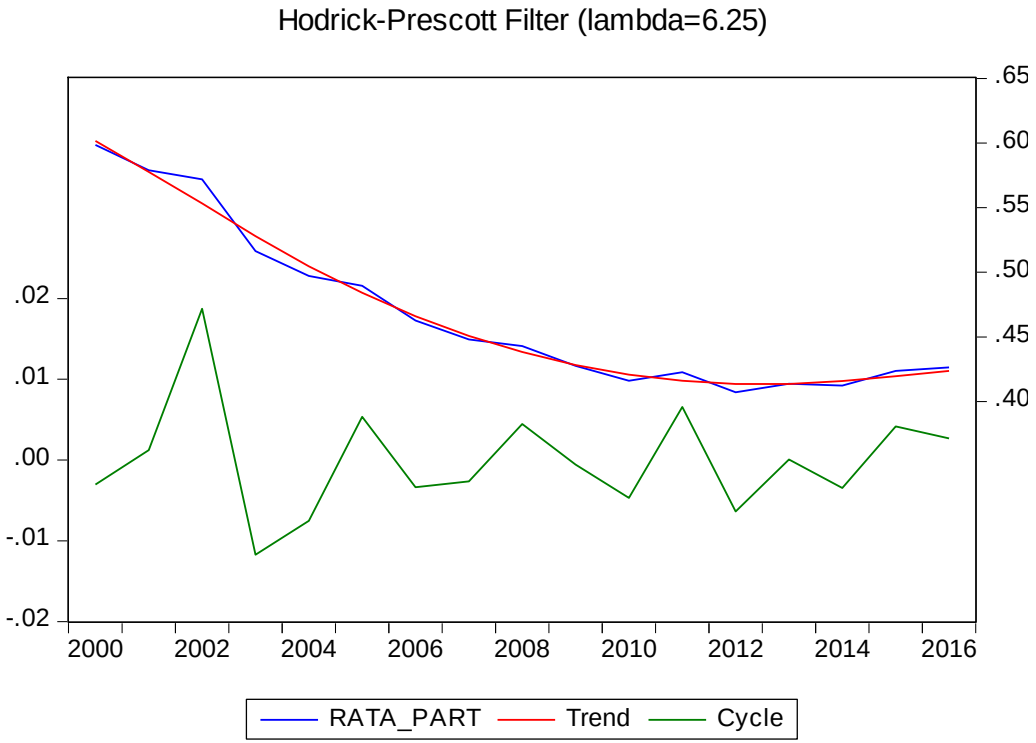
Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor efectuate în Eviews 9



3. Rata participării populației active:

obs	RATA_PART	TREND_RATA_PART
2000	0,598640	0,601671
2001	0,578923	0,577702
2002	0,571970	0,553248
2003	0,516310	0,528019
2004	0,497206	0,504722
2005	0,489537	0,484189
2006	0,462703	0,466048
2007	0,448155	0,450787
2008	0,442839	0,438355
2009	0,427717	0,428281
2010	0,416142	0,420812
2011	0,422675	0,416104
2012	0,407195	0,413567
2013	0,413746	0,413660
2014	0,412381	0,415825
2015	0,423679	0,419516
2016	0,426327	0,423638

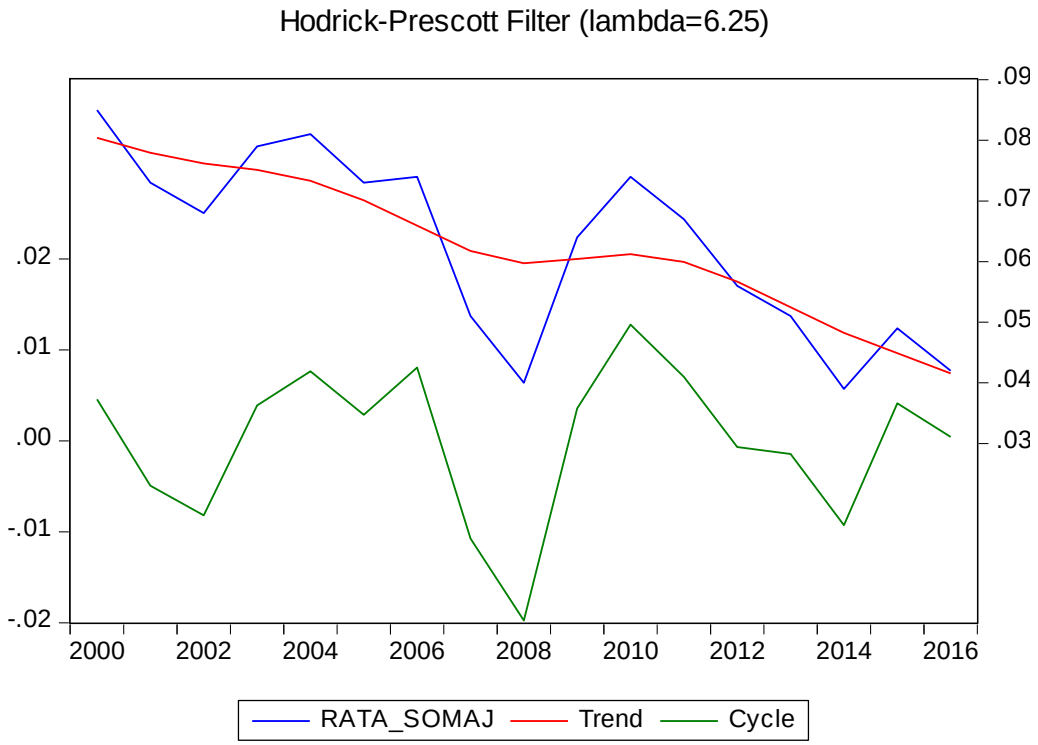
Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor efectuate în Eviews 9.



4. Rata șomajului:

obs	RATA_SOMAJ	TREND_RATA_SOMAJ
2000	0,085	0,080425
2001	0,073	0,077942
2002	0,068	0,076191
2003	0,079	0,075113
2004	0,081	0,073340
2005	0,073	0,070124
2006	0,074	0,065943
2007	0,051	0,061736
2008	0,040	0,059730
2009	0,064	0,060435
2010	0,074	0,061205
2011	0,067	0,059964
2012	0,056	0,056681
2013	0,051	0,052454
2014	0,039	0,048269
2015	0,049	0,044883
2016	0,042	0,041566

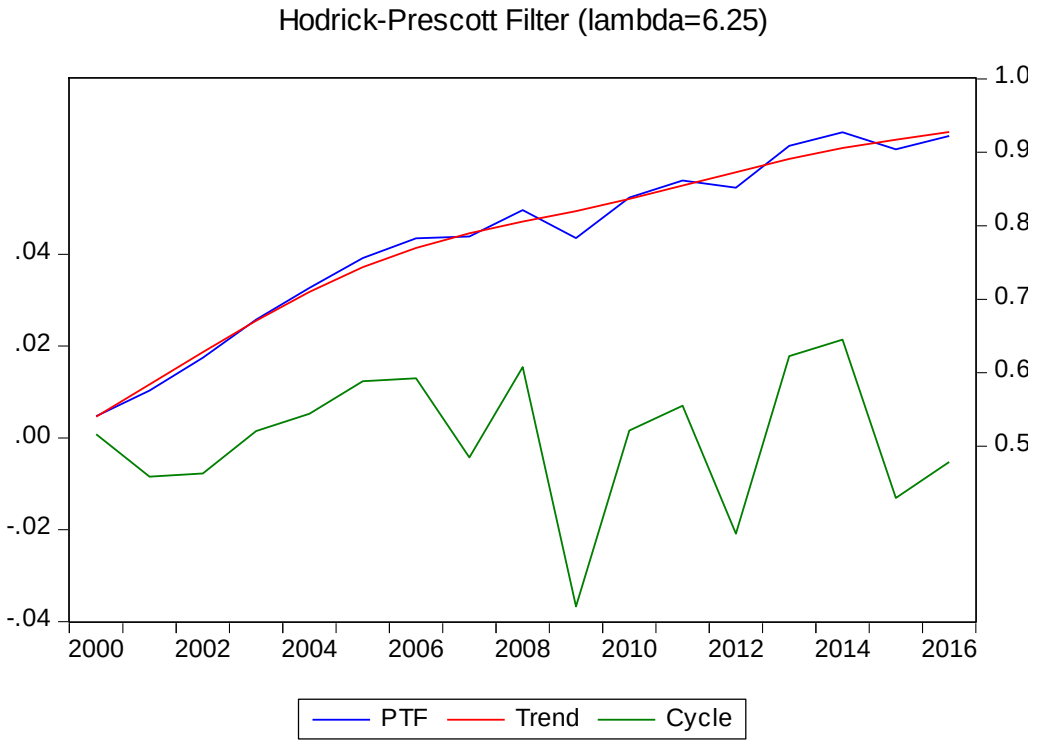
Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor efectuate în Eviews 9.



5. Productivitatea totală a factorilor:

obs	PTF	TREND_PTF
2000	0,540981	0,540195
2001	0,575599	0,584018
2002	0,620227	0,627967
2003	0,672346	0,670820
2004	0,715389	0,710118
2005	0,755999	0,743643
2006	0,783041	0,770025
2007	0,785611	0,789866
2008	0,821305	0,805855
2009	0,783320	0,819997
2010	0,838375	0,836769
2011	0,861796	0,854782
2012	0,852034	0,872902
2013	0,908905	0,891118
2014	0,927500	0,906080
2015	0,904232	0,917284
2016	0,922435	0,927653

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor efectuate în Eviews 9.



Anexa 10. Comparația clasificației funcționale a cheltuielilor bugetare conform clasificației bugetare vechi și noi.

Clasificația bugetară nouă, criteriul funcțional	Grupa	Clasificația bugetară veche, criteriul funcțional	Gupa
Servicii de stat cu destinație generală	01	Servicii de stat cu destinație generală	01
		Activitatea externă	02
		Serviciul datoriei de stat	17
Apărare națională	02	Apărare națională	03
Ordine publică și securitate națională	03	Justiția și jurisdicția constituțională	04
		Menținerea ordinii publice și securitatea națională	05
Servicii în domeniul economiei	04	Agricultura, gospodaria silvică, gospodaria piscicolă și gospodăria apelor	11
		Industria și construcțiile	13
		Transporturile, gospodăria drumurilor, comunicaţiile şi informatica	14
		Complexul pentru combustibil şi energie	16
		Alte servicii legate de activitatea economică	19
Protecția mediului	05	Protectia mediului și hidrometeorologia	12
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	06	Gospodăria comunală şi gospodăria de exploatare a fondului de locuinţe	15
Ocrotirea sănătății	07	Ocrotirea sănătății	09
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	08	Cultura, arta, sportul și activitățile pentru tineret	08
Învățământ	09	Învățământul	06
Protecție socială	10	Asigurarea și asistența socială	10
Cheltuieli repartizate în toate grupele	01-10	Știința și inovarea	07
		Completarea rezervelor de stat	18
		Activităţile şi serviciile neatribuite la alte grupe principale	20
		Creditarea netă	23

Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [80] și [85].

Anexa 11. Date pentru determinarea indicatorilor eficienței tehnice

Tabelul A.11.1. Indicatori de efect, selectați pentru aprecierea eficienței tehnice a cheltuielilor publice

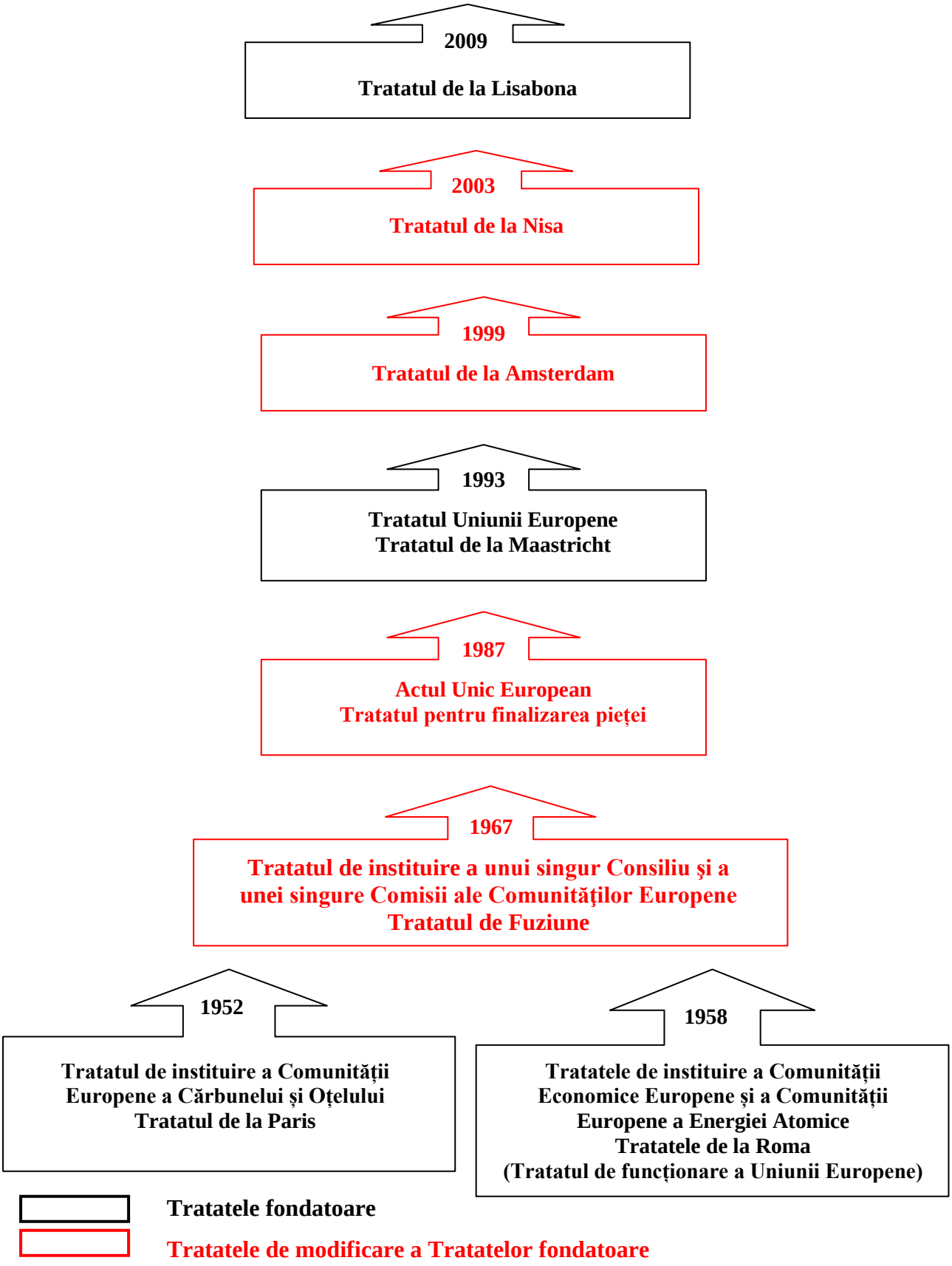
Anii		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Educație	Rata brută de înmatriculare în învăţământul general obligatoriu	93,8	94,4	95,1	95,1	94,6	94,4	92	91,6	90,9	90,7	90,3	90,1	89,7	89,7	89,3	89,0	88,7
	Rata brută de cuprindere în învăţământul preşcolar, a copiilor de vârsta 3-6 ani	44,1	47,6	57,0	61,1	66,1	70,7	70,1	72,6	74,4	75,5	77,1	79,6	82,1	83,8	83,9	85,1	86,5
	Rata alfabetizării persoanelor de la 15 la 24 ani	N/D	N/D	N/D	N/D	99,87	99,5	99,6	99,6	99,6	99,5	99,5	99,48	99,4	99,6	99,5	99,4	99,6
Ocrotirea sănătății	Rata mortalităţii infantile, la 1000 născuţi-vii	18,3	16,3	14,7	14,4	12,2	12,4	11,8	11,3	12,2	12,1	11,7	10,9	9,8	9,4	9,6	9,7	9,4
	Rata mortalității copiilor până la 5 ani, la 1000 născuți vii	23,3	20,3	18,2	17,8	15,3	15,7	14,0	14,0	14,5	14,3	13,6	13,4	12,1	12	11,7	11,7	11,7

Tabelul A.10.1, Continuare

	Rata mortalității materne, la 100 000 născuți vii	27,1	43,9	28,0	21,9	23,5	18,6	16,0	15,8	38,4	17,2	44,5	15,3	30,4	15,8	18,1	31,1	18,7
	Rata nașterilor asistate de personal medical calificat	99,3	99,2	99,1	99,4	99,4	99,5	99,6	99,5	99,5	99,2	98,9	99,4	99,7	99,8	99,7	99,7	99,7
	Bolnavi înregistrați la 10000 locuitori	6318,7	6094,1	6346,1	6471,1	6650,6	6774,7	6545,4	6641,2	6850,1	7358,9	7360	7593,2	7534,9	7701,2	7720,6	7966,5	8116,8
Protecție socială	Ponderea populației sub pragul național absolut al sărăciei	67,8	54,6	40,4	29,0	26,5	29,1	30,2	25,8	26,4	26,3	21,9	17,5	16,6	12,7	11,4	9,6	N/D
	Coeficientul Gini	0,4190	0,4280	0,4210	0,3890	0,4030	0,4110	0,3710	0,3710	0,3672	0,3702	0,3520	0,3436	0,335	0,3326	0,3225	0,3164	0,3222

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor BNS, http://www,statistica,md/pageview,php?l=ro&idc=421& (vizitat 10.04.18).

Anexa 12. Tratatele UE



Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [13].

Anexa 13. Cronologia extinderii UE

Membrii fondatori ai CE (1958) – Franța, Germania, Italia, Olanda, Belgia, Luxemburg;

Prima extindere a CE (1973) – Irlanda, Regatul Unit, Danemarca;

A doua extindere a CE (1981) – Grecia;

A treia extindere a CE (1986) – Spania, Portugalia;

A patra extindere a UE (1995) – Austria, Finlanda, Suedia;

A cincea extindere a UE (1 mai 2004) – Polonia, Slovenia, Ungaria, Malta, Cipru, Letonia, Estonia, Lituania, Cehia, Slovacia;

A șasea extindere a UE (1 ianuarie 2007) – România, Bulgaria;

A opta extindere a UE (1 iulie 2013) – Croația.

Anexa 14. Deficitul și datoria publică în țările UE

Tabelul A.14.1. Balanța bugetară în UE, % în PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU (28 de țări)	:	:	-2,6	-3,2	-2,8	-2,5	-1,6	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,2	-3,3	-3,0	-2,4	-1,7
Belgia	-0,1	0,2	0,0	-1,8	-0,2	-2,8	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,1	-3,1	-2,5	-2,5
Bulgaria	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,8	1,0	1,8	1,1	1,6	-4,1	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,5	-1,6	0,0
Cehia	-3,6	-5,5	-6,4	-6,9	-2,4	-3,0	-2,2	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6	0,7
Danemarca	1,9	1,1	0,0	-0,1	2,1	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,8	-0,6
Germania	0,9	-3,1	-3,9	-4,2	-3,7	-3,4	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,1	0,3	0,6	0,8
Estonia	-0,1	0,2	0,4	1,8	2,4	1,1	2,9	2,7	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1	-0,3
Irlanda	4,9	1,0	-0,5	0,4	1,3	1,6	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,7	-8,0	-6,1	-3,6	-1,9	-0,7
Grecia	-4,1	-5,5	-6,0	-7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,9	-13,2	-3,6	-5,7	0,5
Spania	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	1,2	2,2	1,9	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,3	-4,5
Franța	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,6	-3,4
Croația	:	:	-3,5	-4,7	-5,2	-3,9	-3,4	-2,4	-2,8	-6,0	-6,5	-7,8	-5,2	-5,3	-5,1	-3,3	-0,9
Italia	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5
Cipru	-2,2	-2,1	-4,1	-5,9	-3,7	-2,2	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,6	-5,1	-8,8	-1,2	0,5
Letonia	-2,7	-1,9	-2,3	-1,5	-0,9	-0,4	-0,5	-0,5	-4,2	-9,1	-8,7	-4,3	-1,2	-1,0	-1,2	-1,2	0,0
Lituania	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,4	-0,3	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,6	-0,2	0,3
Luxemburg	5,9	5,9	2,4	0,2	-1,3	0,1	1,9	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Ungaria	-3,0	-4,0	-8,8	-7,1	-6,5	-7,8	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4	-2,4	-2,6	-2,7	-2,0	-1,9
Malta	-5,5	-6,1	-5,4	-9,0	-4,3	-2,6	-2,5	-2,1	-4,2	-3,2	-2,4	-2,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,1	1,1
Olanda	1,9	-0,3	-2,1	-3,0	-1,7	-0,3	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-2,1	0,4
Austria	-2,4	-0,7	-1,4	-1,8	-4,8	-2,5	-2,5	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,6
Polonia	-3,0	-4,8	-4,8	-6,1	-5,0	-4,0	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,5
Portugalia	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0
România	-4,6	-3,4	-1,9	-1,4	-1,1	-0,8	-2,1	-2,8	-5,5	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,4	-0,8	-3,0
Slovenia	-3,6	-3,9	-2,4	-2,6	-2,0	-1,3	-1,2	-0,1	-1,4	-5,8	-5,6	-6,7	-4,0	-14,7	-5,3	-2,9	-1,9
Slovacia	-12,0	-6,4	-8,1	-2,7	-2,3	-2,9	-3,6	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2
Finlanda	6,9	5,0	4,1	2,4	2,2	2,6	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7	-1,7
Suedia	3,2	1,4	-1,5	-1,3	0,4	1,8	2,2	3,4	1,9	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	1,1
Regatul Unit	1,4	0,2	-1,9	-3,1	-3,1	-3,2	-2,8	-2,6	-5,2	-10,1	-9,4	-7,5	-8,2	-5,4	-5,5	-4,3	-2,9

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database (vizitat 04.04.18).

Tabelul A.14.2 Datoria publică în UE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU (28 de țări)	:	:	58,8	60,3	60,9	61,5	60,1	57,5	60,7	72,7	78,3	81,0	83,7	85,6	86,5	84,5	83,2
Belgia	108,8	107,6	104,7	101,1	96,5	94,7	91,1	87,0	92,5	99,5	99,7	102,6	104,3	105,5	106,8	106,0	105,7
Bulgaria	71,2	65,0	51,4	43,7	36,0	26,8	21,0	16,3	13,0	13,7	15,3	15,2	16,7	17,0	27,0	26,0	29,0
Cehia	17,0	22,8	25,9	28,3	28,5	27,9	27,7	27,5	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8
Danemarca	52,4	48,5	49,1	46,2	44,2	37,4	31,5	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,0	39,5	37,7
Germania	58,9	57,7	59,4	63,1	64,8	67,0	66,5	63,7	65,1	72,6	80,9	78,6	79,8	77,4	74,6	70,9	68,1
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,1	4,5	4,4	3,7	4,5	7,0	6,6	6,1	9,7	10,2	10,7	10,0	9,4
Irlanda	36,1	33,2	30,6	29,9	28,2	26,1	23,6	23,9	42,4	61,5	86,1	110,3	119,6	119,4	104,5	76,9	72,8
Grecia	104,9	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,4	179,0	176,8	180,8
Spania	58,0	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,6	39,5	52,8	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,4	99,0
Franța	58,6	58,1	60,0	64,1	65,7	67,1	64,4	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,6	92,4	95,0	95,8	96,5
Croația	:	:	36,6	38,1	40,4	41,3	38,9	37,7	39,6	49,0	58,2	65,0	70,6	81,7	85,8	85,4	82,9
Italia	105,1	104,7	101,9	100,5	100,1	101,9	102,6	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,4	129,0	131,8	131,5	132,0
Cipru	54,9	56,5	59,7	63,1	64,1	62,8	58,7	53,5	45,1	53,8	56,3	65,7	79,7	102,6	107,5	107,5	107,1
Letonia	12,1	13,8	13,0	13,7	14,0	11,4	9,6	8,0	18,2	35,8	46,8	42,7	41,2	39,0	40,9	36,9	40,6
Lituania	23,5	22,9	22,1	20,4	18,7	17,6	17,2	15,9	14,6	28,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,5	42,6	40,1
Luxemburg	6,5	6,9	6,8	6,9	7,3	7,4	7,8	7,7	14,9	15,7	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,0	20,8
Ungaria	54,8	51,4	54,6	57,1	58,0	60,0	64,1	65,0	71,0	77,2	79,7	79,9	77,6	76,0	75,2	74,7	73,9
Malta	60,9	65,5	63,2	69,1	71,9	70,0	64,5	62,3	62,6	67,6	67,5	70,1	67,8	68,4	63,8	60,3	57,6
Olanda	51,7	49,1	48,4	49,6	49,8	49,2	44,7	42,7	54,7	56,8	59,3	61,6	66,3	67,8	68,0	64,6	61,8
Austria	65,7	66,4	66,4	65,5	64,8	68,3	67,0	64,7	68,4	79,6	82,4	82,2	81,7	81,0	83,8	84,3	83,6
Polonia	36,5	37,3	41,8	46,6	45,0	46,4	46,9	44,2	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,1
Portugalia	50,3	53,4	56,2	58,7	62,0	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	128,8	130,1
România	22,4	25,7	24,8	21,3	18,6	15,7	12,3	12,7	13,2	23,2	30,2	34,4	37,3	37,8	39,4	37,9	37,6
Slovenia	25,9	26,1	27,3	26,7	26,8	26,3	26,0	22,8	21,8	34,6	38,4	46,6	53,8	70,4	80,3	82,6	78,5
Slovacia	49,6	48,3	42,9	41,6	40,6	34,1	31,0	30,1	28,5	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,5	52,3	51,8
Finlanda	42,5	41,0	40,2	42,8	42,7	40,0	38,2	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	53,9	56,5	60,2	63,6	63,1
Suedia	50,8	52,3	50,3	49,8	48,9	49,2	44,0	39,3	37,8	41,4	38,6	37,9	38,1	40,8	45,5	44,2	42,2
Regatul Unit	37,0	34,4	34,5	35,7	38,7	39,9	40,8	41,9	49,9	64,1	75,6	81,3	84,5	85,6	87,4	88,2	88,3

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database (vizitat 11.04.18).

Anexa 15. Eterogenitatea finanțele publice ale statelor membre UE

Tabelul A.15.1. Dimensiunea sectorului public în statele membre ale UE, cheltuieli publice (% în PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Uniunea Europeană (actual)	:	45,0	45,5	46,1	45,7	45,8	45,2	44,6	46,2	50,0	49,8	48,5	48,9	48,6	48,0	47,0	46,3
Belgia	49,1	49,2	49,5	50,7	48,9	51,6	48,5	48,2	50,3	54,2	53,3	54,5	55,9	55,8	55,2	53,8	53,2
Bulgaria	41,1	40,7	39,4	38,9	38,1	37,0	33,9	37,7	37,1	39,4	36,2	33,8	34,5	37,6	42,1	40,7	35,0
Cehia	41,0	43,2	44,8	49,3	42,6	42,3	41,4	40,4	40,6	44,2	43,5	43,0	44,5	42,6	42,2	41,7	39,4
Danemarca	52,7	52,8	53,2	53,6	53,0	51,2	49,8	49,6	50,4	56,5	56,7	56,4	58,0	55,8	55,2	54,8	53,6
Germania	44,7	46,9	47,3	47,8	46,3	46,2	44,7	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,3	44,7	44,3	43,9	44,2
Estonia	36,4	35,0	36,1	35,2	34,3	34,0	33,6	34,1	39,7	46,1	40,5	37,4	39,3	38,5	38,4	40,2	40,6
Irlanda	30,9	32,5	33,2	33,0	33,2	33,3	33,8	35,9	41,8	47,0	65,1	46,3	41,9	40,2	37,5	28,8	27,1
Grecia	46,4	46,0	45,8	46,6	47,6	45,6	45,1	47,1	50,8	54,1	52,5	54,1	55,4	62,2	50,2	53,8	49,8
Spania	39,2	38,5	38,6	38,3	38,7	38,3	38,3	39,0	41,2	45,8	45,6	45,8	48,1	45,6	44,8	43,8	42,2
Franța	51,1	51,2	52,3	52,8	52,5	52,9	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	56,0	56,8	57,0	57,1	56,7	56,4
Croația	:	45,4	50,4	49,9	48,6	46,7	46,4	45,5	45,4	48,3	48,0	48,5	47,8	47,7	48,0	47,6	47,1
Italia	45,5	47,5	46,8	47,2	46,8	47,1	47,6	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,1	50,9	50,2	49,4
Cipru	34,4	35,3	37,0	40,5	38,5	39,3	38,7	37,6	38,4	42,1	42,0	42,3	41,9	41,9	48,6	40,5	38,6
Letonia	37,3	34,8	35,1	33,4	34,7	34,2	36,0	34,0	37,6	44,2	45,5	40,5	38,0	37,7	38,2	38,4	37,3
Lituania	39,4	37,1	35,1	33,6	34,0	34,1	34,3	35,3	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,5	34,6	34,9	34,2
Luxemburg	37,8	38,2	41,4	43,5	43,8	43,6	39,7	37,8	39,7	45,1	44,1	42,4	44,1	43,3	41,8	41,5	42,1
Ungaria	47,1	47,1	50,8	49,0	48,7	49,3	51,4	49,8	48,6	50,4	49,2	49,4	48,5	49,3	49,5	50,2	46,7
Malta	40,2	41,7	41,4	45,2	42,2	42,2	42,3	41,1	42,6	41,9	41,1	41,2	42,8	42,0	41,4	41,2	38,1
Olanda	41,8	43,1	43,9	44,7	43,6	42,3	43,0	42,5	43,6	48,2	48,2	47,0	47,1	46,3	46,2	44,9	43,4
Austria	51,0	51,4	51,1	51,3	53,7	51,2	50,4	49,2	49,9	54,1	52,8	50,9	51,2	51,6	52,3	51,0	50,7
Polonia	42,1	45,0	45,4	45,8	43,6	44,4	44,7	43,2	44,3	45,0	45,8	43,9	42,9	42,6	42,3	41,6	41,2
Portugalia	42,6	44,1	43,7	45,3	46,1	46,7	45,2	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,8	48,2	45,0
Romania	38,3	36,0	34,8	33,1	33,2	33,1	35,2	38,2	38,8	40,9	39,9	39,3	37,2	35,4	34,9	35,7	34,0
Slovenia	46,1	47,0	45,8	45,8	45,3	44,9	44,2	42,2	43,9	48,2	49,3	50,0	48,5	59,5	49,6	47,7	45,1
Slovacia	52,0	44,4	45,1	39,9	37,8	39,8	38,8	36,3	36,9	44,1	42,1	40,8	40,6	41,4	42,0	45,2	41,5
Finlanda	48,0	47,3	48,5	49,4	49,3	49,3	48,3	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,2	57,5	58,1	57,1	56,0
Suedia	53,4	52,8	53,9	54,0	52,4	52,4	51,0	49,3	50,1	52,7	50,8	50,3	51,4	52,0	51,1	49,6	49,4
Regatul Unit	35,4	36,6	37,7	38,9	40,1	41,4	40,8	41,0	44,6	47,5	47,8	46,2	46,0	44,2	43,2	42,4	41,6

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database (vizitat 04.04.18).

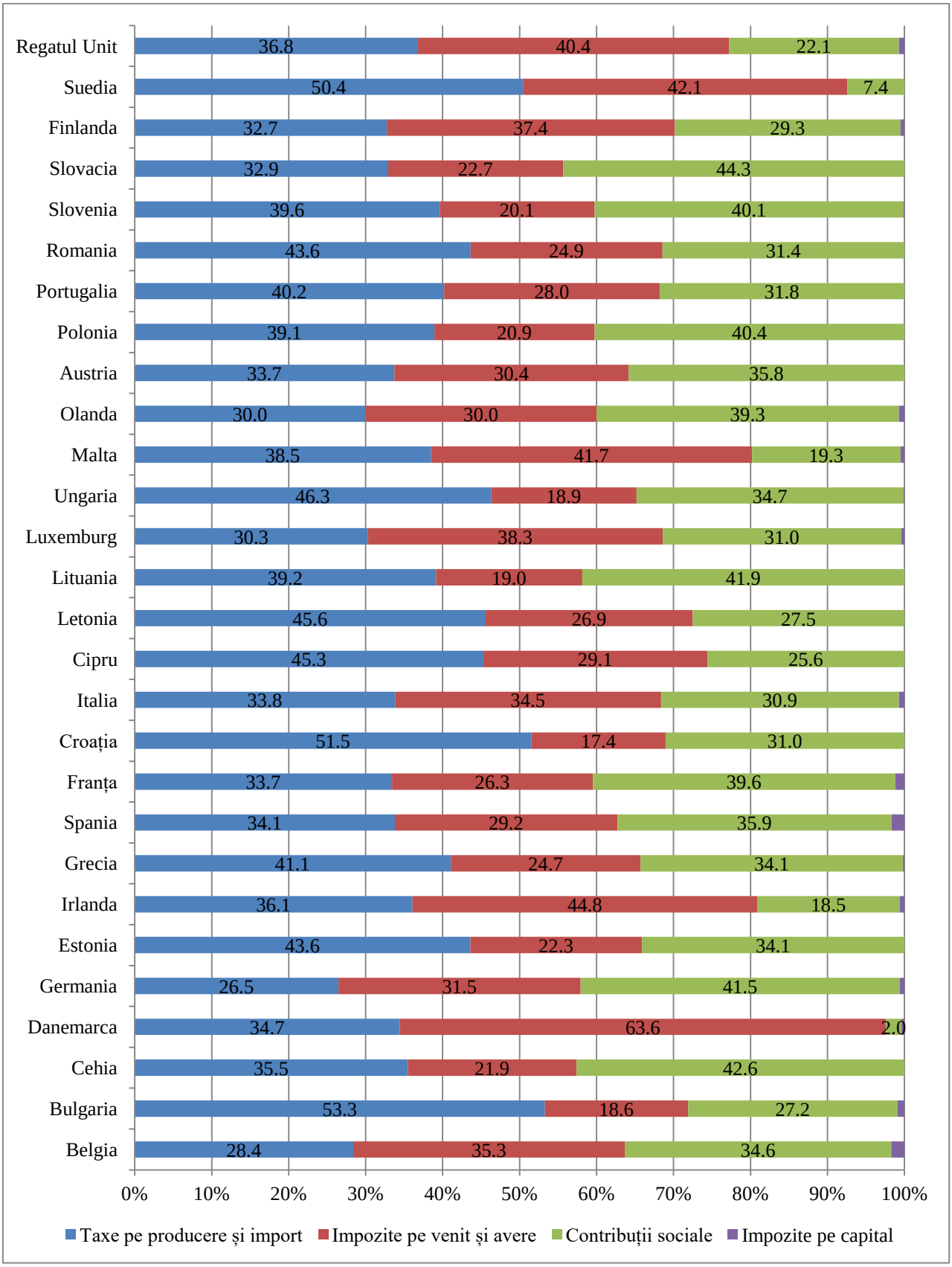


Fig. A.15.1. Structura veniturilor fiscale în țările membre UE în anul 2016, %

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database (vizitat 11.04.18).

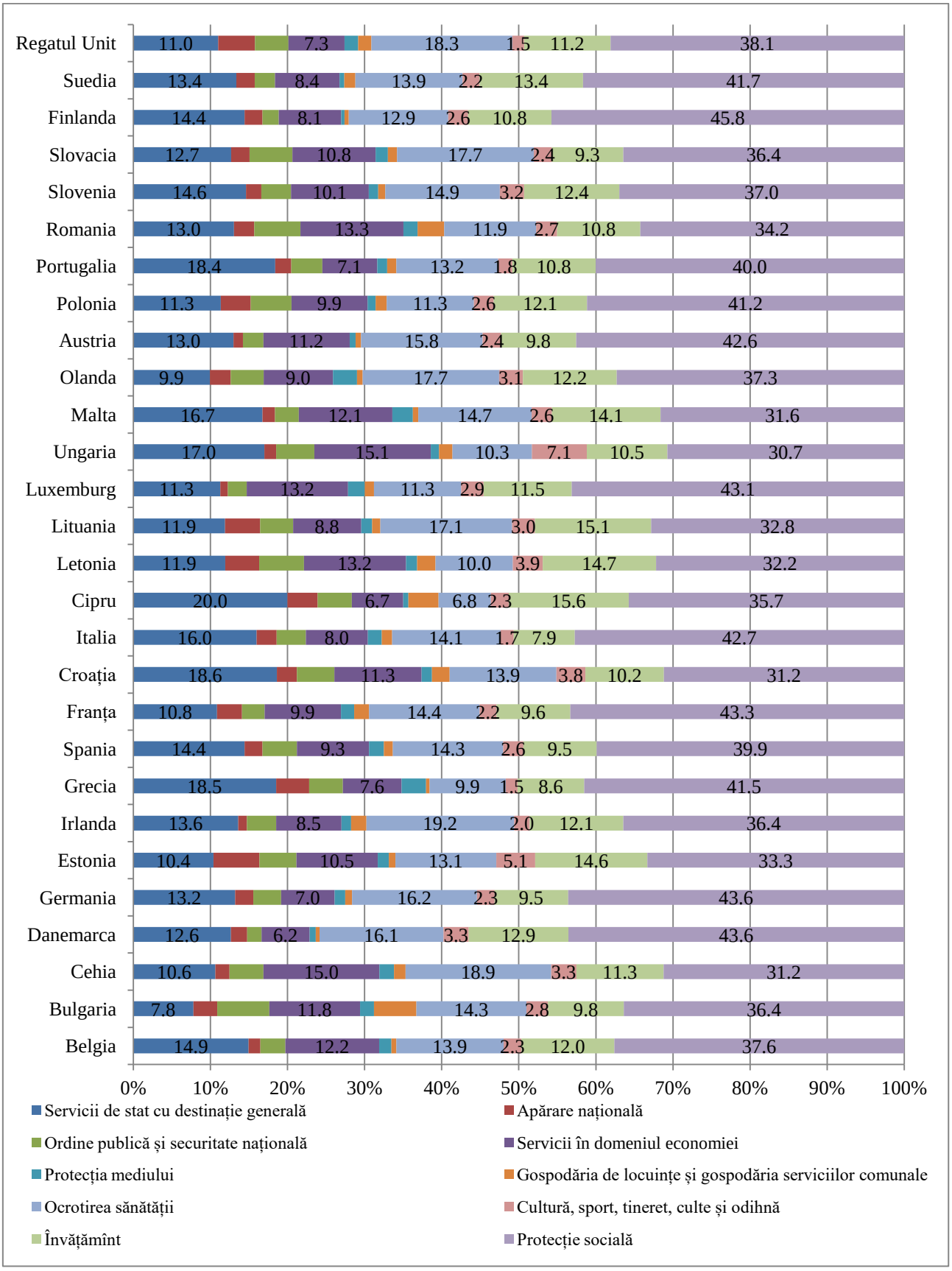


Fig. A.15.2. Structura cheltuielilor în țările membre UE în anul 2016, %

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database (vizitat 11.04.18).

Anexa 16. Lista capitolelor în care este împărțit acquis-ul comunitar, în vederea negocierilor cu statele care aderă la Uniunea Europeană

Capitolul 1: Libera circulaţie a mărfurilor

Capitolul 2: Libera circulaţie a persoanelor

Capitolul 3: Libera circulaţie a serviciilor

Capitolul 4: Libera circulaţie a capitalului

Capitolul 5: Dreptul societăţilor comerciale

Capitolul 6: Politica în domeniul concurenţei

Capitolul 7: Agricultură

Capitolul 8: Pescuit

Capitolul 9: Politica în domeniul transporturilor

Capitolul 10: Impozitarea

Capitolul 11: Uniune economică şi monetară

Capitolul 12: Statistică

Capitolul 13: Politici sociale şi ocuparea forţei de muncă

Capitolul 14: Energie

Capitolul 15: Politica industrială

Capitolul 16: Întreprinderile mici şi mijlocii

Capitolul 17: Ştiinţă şi cercetare

Capitolul 18: Educaţie, formare profesională şi tineret

Capitolul 19: Telecomunicaţii şi tehnologia informaţiei

Capitolul 20: Cultura şi politica în domeniul audiovizualului

Capitolul 21: Politica regională şi coordonarea instrumentelor structurale

Capitolul 22: Protecţia mediului înconjurător

Capitolul 23: Protecţia consumatorilor şi a sănătăţii

Capitolul 24: Justiţie şi afaceri interne

Capitolul 25: Uniune vamală

Capitolul 26: Relaţii externe

Capitolul 27: Politica externă şi de securitate comună

Capitolul 28: Control financiar

Capitolul 29: Dispoziţii financiare şi bugetare

Capitolul 30: Instituţii

Capitolul 31: Diverse

Anexa 17. Cadrul legal care reglementează bugetele statelor membre ale UE

1992: *Tratatul de la Maastricht*

– Reguli pentru adoptarea euro;

– Limite pentru deficit (3% din PIB) și datoria publică (60% din PIB);

1997: *Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC)*

– Bază legislativă - Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, articolele 121 (brațul preventiv) și 126 (brațul corectiv);

– Limite pentru deficit și datorie – cele stabilite prin Tratatul de la Maastricht;

2005: *Pactul de Stabilitate și Creștere – prima revizuire*

– Luarea în considerare a circumstanțelor economice speciale și a caracteristicilor specifice fiecărei țări;

– Modificări atât pe partea preventivă, cât și pe cea corectivă;

2011: *Pactul de Stabilitate și Creștere – a doua revizuire*

– Pachetul de șase măsuri legislative privind guvernanța economică (Six Pack).

2013: *Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) – Compactul fiscal*

– Obligă părțile contractante să respecte convergența către OTM specific fiecărei țări, cu o limită a deficitului structural mai mică de 0,5% din PIB, respectiv, 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB.

2013: *Pachetul de două regulamente privind guvernanța economică (Two Pack)*

– Se aplică numai statelor din zona euro (coordonare economică și noi instrumente de monitorizare).

2015: *O nouă flexibilitate pentru Pactul de Stabilitate și Creștere*

– Cum se vor aplica regulile pentru a crea legături între reformele structurale, investiții și responsabilitatea fiscală. Semestrul European: calendar european de coordonare a politicilor economice (Six Pack, Two Pack și Compactul fiscal).

Anexa 18. Consilii Fiscale în țările membre UE

Tabelul A.18. Consilii Fiscale în țările membre UE

Țara	Denumirea	Anul fondării	Site oficial	Numărul de membri	Număr de angajați
Austria	Consiliul Consultativ Fiscal Austriac	1970 (reformat în 2013)	http://www.fiskalrat.at	15	6
Bulgaria	Consiliul Fiscal	2015	http://www.fiscalcouncil.bg/	5	4
Belgia	Consiliul Superior al Finanțelor	1989 (reformat în 2013)	http://www.highcounciloffinance.be/en	12	6
Cipru	Consiliul Fiscal	2014	http://www.fiscalcouncil.gov.cy	3	De la 3 la 6 angajați
Germania	Consiliul Consultativ Independent al Consiliului de Stabilitate	2013	http://www.stabilitaetsrat.de	9	Sarcinile tehnice sunt realizate de angajații Consiliului de Stabilitate
Danemarca	Consiliul Economic Danez	1962	http://www.dors.dk	4	25
Estonia	Consiliul Fiscal Estonian	2014	http://eelarvenoukogu.ee/en	6	Sarcinile tehnice sunt realizate de 2 angajați ai Băncii Centrale
Grecia	Consiliul Fiscal din Grecia	2015	https://www.hfisc.gr/en	5	12
Spania	Autoritatea Independentă pentru Responsabilitate Fiscală	2013	http://www.airef.es/inicio	4	34
Finlanda	Oficiul Național de Audit	2013	http://www.vtv.fi/en	Nu sunt	7
Franța	Consiliul Superior al Finanțelor Publice	2012	http://www.hcfp.fr/	11	6
Croația	Comisia pentru Politică Fiscală	2011	http://www.sabor.hr/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku	7	Sarcinile tehnice sunt realizate de angajații Ministerul Finanțelor

Tabelul A.18. Continuare

Ungaria	Consiliul Fiscal din Ungaria	2008	http://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs/in-english	3	0
Irlanda	Consiliul Fiscal Consultativ Irlandez	2011/2012	http://www.fiscalcouncil.ie/	5	6
Italia	Oficiul Parlamentar pentru Buget	2012	http://en.upbilancio.it/	3	30
Lituania	Oficiul Național de Audit (Departamentul de Monitorizare a Politicilor Bugetare)	1990	http://www.vkontrole.lt/default_en.aspx	16	219
Luxemburg	Consiliul Național de Finanțe Publice	2014	http://www.cnfp.lu/en.html	7	2
Letonia	Consiliul penru Disciplină Fiscală	2014	http://fiscalcouncil.lv/home	6	Sarcinile administrative sunt realizate de angajații Ministerului Finanțelor
Malta	Consiliul Consultativ Fiscal din Malta	2015	https://mfac.org.mt/en/Pages/default.aspx	3	1
Olanda	Biroul Olandez Pentru Analiza Politicilor Economice	1945	http://www.cpb.nl	3	120
Polonia	Oficiul Suprem de Audit	1919	http://www.nik.gov.pl	19	1651
Portugalia	Consiliul Finanțelor Publice	2012	http://www.cfp.pt	5	15
România	Consiliul Fiscal	2010	http://www.consiliulfiscal.ro/	5	5
Suedia	Consiliul Suedez pentru Politică Fiscală	2007	http://www.finanspolitiskaradet.se	8	12
Slovenia	Institutul de Analiză și Dezvoltare Macroeconomică	1991	http://www.umar.gov.si/o_umar/zapisi/	3	40
Slovacia	Consiliul pentru Responsabilitatea Bugetară	2012	http://www.rozpoctovarada.sk/	3	13
Regatul Unit	Oficiul pentru Responsabilitate Bugetară	2010	http://budgetresponsibility.org.uk/	5	7

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en, (vizitat 02.04.18), și ale site-urilor oficiale ale Consiliilor fiscale.

Anexa 19. Date inițiale și calcule pentru determinarea PIB potențial și output gap-ului în Republica Moldova

Tabelul A.19.1. Determinarea coeficientului α

Indicator/anul	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media
Contribuția remunerării salariaților la formarea PIB-ului	31,9	35,7	38,3	41,9	41,8	41,9	42,4	41,6	44,2	48,3	43,7	42,4	45,0	42,7	41,2	42,5	41,9	41,611765

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor datelor BNS, http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/40%20Statistica%20economica__13%20CNT__CNT040/CNT040300.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 04.04.18)

Tabelul A.19.2. Determinarea factorului muncă real (L)

Anii	Populația inactivă, mii persoane	Populatia ocupată, mii persoane	Șomerii, mii persoane	Populația activă, mii persoane	Populația în vârstă aptă de muncă, mii persoane	Rata de participare a populației active	Rata șomajului	Durata medie a săpt. de muncă	L (factor muncă), ore/om lucrate pe an
1	2	3	4	5=3+4	6=2+5	7=5/6	8	9	10=6*7(1-8)*9*48
2000	1109,4	1514,6	140,1	1654,7	2764,1	0,5986	0,0850	32,02	2327383314
2001	1175,9	1499,0	117,7	1616,7	2792,6	0,5789	0,0730	32,21	2316963471
2002	1208,5	1505,1	109,8	1614,9	2823,4	0,5720	0,0680	32,01	2312367757
2003	1380,5	1356,5	117,1	1473,6	2854,1	0,5163	0,0790	33,57	2186657101
2004	1448,6	1316,0	116,5	1432,5	2881,1	0,4972	0,0810	34,58	2185102367
2005	1483,2	1318,7	103,7	1422,4	2905,6	0,4895	0,0730	34,79	2202082814
2006	1576,0	1257,3	99,9	1357,2	2933,2	0,4627	0,0740	35,62	2148956752
2007	1617,9	1247,2	66,7	1313,9	2931,8	0,4482	0,0510	35,39	2118113667
2008	1639,0	1251,0	51,7	1302,7	2941,7	0,4428	0,0400	35,34	2121666216
2009	1693,1	1184,4	81,0	1265,4	2958,5	0,4277	0,0640	35,13	1997152462
2010	1733,3	1143,4	92,0	1235,4	2968,7	0,4161	0,0740	35,02	1922845158
2011	1717,6	1173,5	84,0	1257,5	2975,1	0,4227	0,0670	35,68	2009094813
2012	1768,1	1146,8	67,7	1214,5	2982,6	0,4072	0,0560	35,18	1935973153
2013	1751,2	1172,8	63,1	1235,9	2987,1	0,4137	0,0510	34,85	1962172499
2014	1756,1	1184,9	47,5	1232,4	2988,5	0,4124	0,0390	34,80	1978388928
2015	1721,7	1203,6	62,1	1265,7	2987,4	0,4237	0,0490	34,31	1982138364
2016	1712,7	1219,5	53,3	1272,8	2985,5	0,4263	0,0420	34,25	2004871270

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor BNS, http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 04.04.18) și a calculelor autorului.

Tabelul A.19.3. Determinarea factorului muncă potențial (LP)

Anii	Populația în vârstă aptă de muncă	Rata șomajului, ajustată HP	Rata de participare a populației active, ajustată HP	Durata medie a săpt. de muncă, ajustată HP	LP (factor muncă potențial), ore/om lucrate pe an
2000	2764,1	0,0804	0,6017	31,73	2329253586
2001	2792,6	0,0779	0,5777	32,28	2304587806
2002	2823,4	0,0762	0,5532	32,87	2276675218
2003	2854,1	0,0751	0,5280	33,55	2244282208
2004	2881,1	0,0733	0,5047	34,20	2212268931
2005	2905,6	0,0701	0,4842	34,74	2181760472
2006	2933,2	0,0659	0,4660	35,13	2153242259
2007	2931,8	0,0617	0,4508	35,34	2103195032
2008	2941,7	0,0597	0,4384	35,40	2060369536
2009	2958,5	0,0604	0,4283	35,39	2022287383
2010	2968,7	0,0612	0,4208	35,35	1989776395
2011	2975,1	0,0600	0,4161	35,28	1970521271
2012	2982,6	0,0567	0,4136	35,14	1962465189
2013	2987,1	0,0525	0,4137	34,94	1963754125
2014	2988,5	0,0483	0,4158	34,72	1970947429
2015	2987,4	0,0449	0,4195	34,47	1980756569
2016	2985,5	0,0416	0,4236	34,23	1991882567

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

Tabelul A.19.4. Determinarea factorului capital (K)

Anul	Formarea brută de capital fix, mii lei	Deflator, formarea brută de capital fix, %	Deflator, formarea brută de capital fix, indice	Deflator, formarea brută de capital fix, față de anul 1994, indice	Formarea brută de capital fix în preturi constante ale anului 1994, mii lei	Mijloace fixe la sfârșitul anului, (valoare de bilanț, mii lei)	Mijloace fixe la sfârșitul anului, în prețurile anului 1994 (valoare de bilanț, mii lei)	Factorul capital, lei
1995	1033791	125.7	1.257	1.257000	822427.2	21958036	17468604.61	-
1996	1539894	118.6	1.186	1.490802	1032929.9			17628104310
1997	1774214	121.7	1.217	1.814306	977902.3			17724601370
1998	2011571	103.8	1.038	1.883250	1068138.3			17906509552
1999	2271950	146.8	1.468	2.764611	821797.5			17832981574
2000	2472468	119.2	1.192	3.295416	750275.0			17691607485
2001	3189965	110.0	1.100	3.624957	880000.7			17687027823
2002	3681781	109.2	1.092	3.958453	930105.9			17732782375
2003	5127275	117.5	1.175	4.651183	1102359.4			17948502661
2004	6786848	122.4	1.224	5.693048	1192129.1			18243206672
2005	9257932	119.2	1.192	6.786113	1364246.7			18695293044
2006	12691495	113.0	1.130	7.668307	1655058.2			19415586578
2007	18221720	114.4	1.144	8.772544	2077130.7			20521937966
2008	21391380	114.9	1.149	10.079653	2122233.8			21618074898
2009	13654952	92.3	0.923	9.303519	1467719.0			22004890123
2010	16262593	101.7	1.017	9.461679	1718785.1			22623430675
2011	19178764	104.4	1.044	9.877993	1941564.8			23433823956
2012	20864127	106.8	1.068	10.549697	1977699.2			24239831981
2013	23061652	106.4	1.064	11.224877	2054512.6			25082352995
2014	27706738	109.2	1.092	12.257566	2260378.4			26088613788
2015	29512611	109.0	1.090	13.360747	2208904.3			26993087368
2016	30078574	104.8	1.048	14.002063	2148153.1			27791586076

Sursa: Elaborat în baza datelor BNS, http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 04.04.18) și a calculelor autorului.

Tabelul A.19.5. Determinarea PIB-ului în prețuri constante ale anului 1994

Anul	Deflator PIB, %	Deflator PIB, indice	Deflator PIB față de anul 1994, indice	PIB în prețuri constante ale anului 1994, mii lei
1995	138,7	1,387	1,387000	4671748,378
1996	127,9	1,279	1,773973	4395535,896
1997	112,5	1,125	1,995720	4468049,965
1998	109,5	1,095	2,185313	4174282,148
1999	139,8	1,398	3,055068	4033152,708
2000	127,3	1,273	3,889101	4119090,244
2001	112,0	1,120	4,355793	4373837,43
2002	109,8	1,098	4,782661	4716173,425
2003	114,8	1,148	5,490495	5030315,069
2004	108,0	1,080	5,929734	5401890,839
2005	109,3	1,093	6,481200	5809398,236
2006	113,4	1,134	7,349680	6089294,433
2007	115,9	1,159	8,518279	6272343,095
2008	109,2	1,092	9,301961	6764331,119
2009	102,2	1,022	9,506604	6356612,876
2010	111,1	1,111	10,561837	6806152,356
2011	107,2	1,072	11,322290	7273149,32
2012	107,9	1,079	12,216750	7221867,473
2013	104,1	1,041	12,717637	7903234,612
2014	106,4	1,064	13,531566	8280606,813
2015	109,9	1,099	14,871191	8241622,429
2016	105,6	1,056	15,703978	8592540,813

Sursa: Elaborat în baza datelor BNS, http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (vizitat 04.04.18) și a calculelor autorului.

Tabelul A.19.6. Determinarea productivității totale a factorilor PTF

Anul	L (factor muncă), ore/om lucrate pe an	Factorul capital, lei	PIB în prețuri constante ale anului 1994, lei	PTF (productivitatea totală a factorilor)
2000	2327383314	17691607485	4119090244	0,540981
2001	2316963471	17687027823	4373837430	0,575599
2002	2312367757	17732782375	4716173425	0,620227
2003	2186657101	17948502661	5030315069	0,672346
2004	2185102367	18243206672	5401890839	0,715389
2005	2202082814	18695293044	5809398236	0,755999
2006	2148956752	19415586578	6089294433	0,783041
2007	2118113667	20521937966	6272343095	0,785611
2008	2121666216	21618074898	6764331119	0,821305
2009	1997152462	22004890123	6356612876	0,783320
2010	1922845158	22623430675	6806152356	0,838375
2011	2009094813	23433823956	7273149320	0,861796
2012	1935973153	24239831981	7221867473	0,852034
2013	1962172499	25082352995	7903234612	0,908905
2014	1978388928	26088613788	8280606813	0,927500
2015	1982138364	26993087368	8241622429	0,904232
2016	2004871270	27791586076	8592540813	0,922435

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

Tabelul A.19.7. Determinarea output gap-ului

Anul	Factorul capital, lei	L (factor muncă), ore/om lucrate pe an	PTF (productivitatea totală a factorilor)	PIB potențial, lei	PIB în prețuri constante ale anului 1994, lei	Output gap, lei	Output gap, %
2000	17691607485	2329253586,26	0,540195	4114322023	4119090244	4768221,632	0,1
2001	17687027823	2304587805,98	0,584018	4427771664	4373837430	-53934234,25	-1,2
2002	17732782375	2276675217,59	0,627967	4744054723	4716173425	-27881297,29	-0,6
2003	17948502661	2244282207,85	0,670820	5073378049	5030315069	-43062979,94	-0,9
2004	18243206672	2212268931,12	0,710118	5389604982	5401890839	12285856,79	0,2
2005	18695293044	2181760471,54	0,743643	5692354128	5809398236	117044107,2	2,0
2006	19415586578	2153242258,66	0,770025	5993000559	6089294433	96293874,17	1,6
2007	20521937966	2103195031,59	0,789866	6287847436	6272343095	-15504340,87	-0,2
2008	21618074898	2060369535,94	0,805855	6556738909	6764331119	207592210	3,1
2009	22004890123	2022287383,05	0,819997	6689156026	6356612876	-332543150,2	-5,2
2010	22623430675	1989776394,98	0,836769	6890785714	6806152356	-84633357,49	-1,2
2011	23433823956	1970521271,23	0,854782	7156308279	7273149320	116841041,2	1,6
2012	24239831981	1962465189,11	0,872902	7441096465	7221867473	-219228992	-3,0
2013	25082352995	1963754125,46	0,891118	7751611914	7903234612	151622698,6	1,9
2014	26088613788	1970947428,96	0,906080	8077207866	8280606813	203398946,6	2,5
2015	26993087368	1980756569,39	0,917284	8358731184	8241622429	-117108755,1	-1,4
2016	27791586076	1991882566,79	0,927653	8618439414	8592540813	-25898600,47	-0,3

Sursa: Elaborat în baza calculelor autorului.

Anexa 20. Determinarea coeficienților de elasticitate pentru veniturile și cheltuielile publice

Pentru determinarea coeficienților de elasticitate a veniturilor și cheltuielilor publice în raport cu PIB am utilizat programul informatic EViews 9.

Notații utilizate:

1. IMPOZ_VENIT – Venituri încasate din colectarea impozitului pe venit, mil. lei;
2. IMPOZ_SALARIU - Venituri încasate din colectarea impozitului pe venit din salariu, mil. lei;
3. CONTRIB - Venituri încasate din colectarea contribuțiilor de asigurări sociale și a primelor de asigurări medicale, mil. lei;
4. IMPOZ_INDIR – Venituri încasate din colectarea impozitelor indirecte, mil. lei;
5. COMP_UNEMP_94 – Cheltuieli privind plata ajutorului de șomaj, mil. Lei;
6. GDP – Produsul Intern Brut, mil. lei;
7. DUM – Variabila Dummy.

I. Coeficientul de elasticitate pentru veniturile din impozitul pe venit:

Dependent Variable: LOG(IMPOZ_VENIT)
Method: Least Squares
Date: 10/18/17 Time: 21:03
Sample (adjusted): 2001 2016
Included observations: 16 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-11,39286	2,491178	-4,573283	0,0006
LOG(GDP)	0,974523	0,168601	5,780046	0,0001
DUM	-0,917273	0,080674	-11,37007	0,0000
LOG(IMPOZ_VENIT(-1))	0,225155	0,077563	2,902878	0,0133

R-squared	0,957600	Mean dependent var	4,699982
Adjusted R-squared	0,947000	S.D. dependent var	0,511202
S,E, of regression	0,117687	Akaike info criterion	-1,229250
Sum squared resid	0,166204	Schwarz criterion	-1,036103
Log likelihood	13,83400	Hannan-Quinn criter.	-1,219359
F-statistic	90,33975	Durbin-Watson stat	2,027135
Prob(F-statistic)	0,000000		

Deoarece în anii 2008-2011 cota impozitului pe venit pentru persoanele juridice era zero, pentru a include datele în trend a fost introdusă o variabilă Dummy:

$$DUM = \begin{cases} 1, \text{ pentru anii 2008-2011} \\ 0, \text{ pentru ceilalți ani} \end{cases}$$

Relația de dependență dintre variabile va lua forma:

LOG(IMPOZ_VENIT)=-11,39286 + 0,974523LOG(GDP) +0,225155LOG(IMPOZ_VENIT(-1)) – 0,917273DUM.

Coeficientul calculat este pentru o perioadă scurtă. Deoarece avem variablia endogenă cu , putem calcula și coeficientul de elasticitate pentru perioada lungă:

0.974523/(1-0.225155) = 1.257701.

Relația finală dintre variabile va lua forma:
LOG(IMPOZ_VENIT)=-14,703405 + 1,257701LOG(GDP) - 1,183815DUM

II. Coeficientul de elasticitate pentru veniturile din impozit pe salariu:

Dependent Variable: LOG(IMPOZ_SALAR)
Method: Least Squares
Date: 09/01/17 Time: 11:58
Sample: 2000 2016
Included observations: 17

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-35,94938	7,136865	-5,037139	0,0002
@TREND	-0,063873	0,020969	-3,046060	0,0087
LOG(GDP)	2,644794	0,466485	5,669620	0,0001

R-squared	0,940046	Mean dependent var	4,937179
Adjusted R-squared	0,931481	S.D. dependent var	0,298619
S,E, of regression	0,078167	Akaike info criterion	-2,101151
Sum squared resid	0,085541	Schwarz criterion	-1,954113
Log likelihood	20,85978	Hannan-Quinn criter.	-2,086535
F-statistic	109,7557	Durbin-Watson stat	1,950622
Prob(F-statistic)	0,000000		

Relația de dependență dintre variabile va lua forma:
LOG(IMPOZ_SAL)=-35,94938 + 2,644794LOG(GDP).

III. Coeficientul de elasticitate pentru venituri din contribuții de asigurări sociale și prime de asigurări medicale:

Dependent Variable: LOG(CONTRIB)
Method: Least Squares
Date: 09/01/17 Time: 12:02
Sample: 2000 2016
Included observations: 17

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-27,86004	7,847656	-3,550109	0,0032
LOG(GDP)	2,212772	0,512944	4,313863	0,0007
@TREND	-0,042951	0,023057	-1,862767	0,0836

R-squared	0,929471	Mean dependent var	6,431698
Adjusted R-squared	0,919396	S.D. dependent var	0,302745
S,E, of regression	0,085952	Akaike info criterion	-1,911268
Sum squared resid	0,103429	Schwarz criterion	-1,764231
Log likelihood	19,24578	Hannan-Quinn criter.	-1,896652
F-statistic	92,25038	Durbin-Watson stat	1,557943
Prob(F-statistic)	0,000000		

Relația de dependență dintre variabile va lua forma:
LOG(CONTRIB)=-27,86004 + 2,212772LOG(GDP).

IV. Coeficientul de elasticitate pentru veniturile din impozite indirecte

Dependent Variable: LOG(IMPOZ_INDIR)
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Date: 09/01/17 Time: 12:09
Sample: 2000 2016
Included observations: 17
Convergence achieved after 14 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-13,55094	4,905888	-2,762180	0,0162
LOG(GDP)	1,305911	0,311204	4,196318	0,0010
AR(1)	0,791192	0,178769	4,425778	0,0007
SIGMASQ	0,003212	0,001338	2,400755	0,0320

R-squared	0,963206	Mean dependent var	6,914224
Adjusted R-squared	0,954715	S.D. dependent var	0,304548
S,E, of regression	0,064808	Akaike info criterion	-2,374594
Sum squared resid	0,054601	Schwarz criterion	-2,178544
Log likelihood	24,18405	Hannan-Quinn criter.	-2,355106
F-statistic	113,4406	Durbin-Watson stat	1,601928
Prob(F-statistic)	0,000000		

Inverted AR Roots	,79

Relația de dependență dintre variabile va lua forma:
LOG(CONTRIB)=-13,55094 + 1,305911LOG(GDP).

V. Coeficientul de elasticitate pentru cheltuielile pentru ajutorul de șomaj.

Dependent Variable: LOG(COMP_UNEMP_94)
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Date: 09/01/17 Time: 11:11
Sample: 2000 2015
Included observations: 16
Convergence achieved after 29 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	64,38518	86,60635	0,743423	0,4743
LOG(UNEMP)	-0,476906	0,524963	-0,908456	0,3850
@TREND	0,139750	0,306987	0,455233	0,6587
LOG(GDP)	-3,986951	5,714659	-0,697671	0,5013
AR(1)	0,684845	0,293002	2,337336	0,0415
SIGMASQ	0,131733	0,066364	1,985026	0,0752

R-squared	0,557073	Mean dependent var	0,980919
Adjusted R-squared	0,335609	S.D. dependent var	0,563243
S,E, of regression	0,459101	Akaike info criterion	1,600465
Sum squared resid	2,107734	Schwarz criterion	1,890186
Log likelihood	-6,803721	Hannan-Quinn criter.	1,615301
F-statistic	2,515415	Durbin-Watson stat	1,499132
Prob(F-statistic)	0,100571		

Inverted AR Roots	,68

Relația de dependență dintre variabile va lua forma:
LOG(CONTRIB)=64,38518 -0,476906LOG(GDP).

Anexa 21. Impozite și taxe achitate de persoanele ce practică activitate de antreprenor

I. Contribuţii şi prime obligatorii.

Cotele contribuţiilor obligatorii de asigurare socială sunt stabilite anual de Parlament şi sunt stipulate în ***Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 nr.281 din 15.12.2017:***

- **54,7%** din suma impozitului unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației;
- **33%** la fondul de salarizare și la alte recompense achitate de angajator pentru persoanele angajate prin contract individual de muncă sau prin alte contracte în vederea executării de lucrări sau prestării de servicii care activează în condiții speciale de muncă, conform anexei nr.6 la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 nr.281 din 15.12.2016;
- **23%** din fondul de retribuire a muncii pentru fiecare angajat achitate de angajator;
- **22%** la fondul de salarizare și la alte recompense pentru tot personalul unității pentru angajatorii din agricultură – dintre care 16% din mijloacele angajatorului și 6% de la bugetul de stat;
- Întreprinzătorii individuali, notari, executori judecătoreşti, avocaţi, administratori autorizați, persoanele fizice care desfăşoară activităţi independente în domeniul comerţului cu amănuntul, cu excepţia comerțului cu mărfuri supuse accizelor şi titularii de patente – 8424 lei anual;
- **6%** reţinut din salariul angajatului.

Cotele primelor obligatorii de asigurare medicală sunt stabilite anual de Parlament şi sunt stipulate în ***Legea fondurilor asigurării de asistenţă medicală pe anul 2018, nr.280 din 15.12.2017:***

- **4,5%** din fondul de retribuire a muncii pentru fiecare angajat, achitată de angajatori conform Anexei 1 la Legea nr.1593 din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul şi termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală;
- **4,5%** reţinut din salariul angajatului;
- **4 056 lei** anual pentru categoriile de plătitori, specificați în Anexa 2 la Legea nr.1593 din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul şi termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală.

II. Impozite şi taxe generale de stat

Cotele impozitelor şi taxelor generale de stat sunt stabilite anual de Parlament şi sunt stipulate în Codul Fiscal al Republicii Moldova, Codul Vamal al Republicii Moldova, Legea bugetului de stat pentru anul 2018 nr.289 din 15.12.2017, Legea cu privire la tariful vamal nr.1380 din 20.11.1997, Legea privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor nr.172 din 25.07.2014.

Tabelul A.21.1. Impozite şi taxe generale de stat în Republica Moldova pentru anul fiscal 2018

Denumirea impozitului	**Cota impozitului**	**Note**
1. Impozit pe venit	7% din VAI pentru gospodăriile ţărăneşti 12% din VAI pentru persoane juridice IMM, neplătitoare de TVA, cu excepția gospodăriilor țărănești și întreprinzătorilor individuali - 4% din venitul din activitatea operaţională, la alegere; Pentru întreprinzătorii individuali: 7% din VAI ≤ 33000lei; 18% din VAI > 33000 lei.	VAI (venit anual impozabil) VAI = venit brut - deduceri - scutiri Deduceri - cheltuieli ordinare şi necesare, suportate de contribuabil în cadrul activităţii întreprinderii
2. Taxa pe valoare adăugată (TVA)	Cota standard 20% din valoarea mărfurilor şi serviciilor importate sau/şi livrate în Moldova. Scutiri de TVA: Cod Fiscal art.103 și art.104. Cote reduse: 8% - pîine, produse de panificaţie, lactate, lapte, anumite medicamente, gaze naturale, lichefiate, producţia din zootehnie în formă naturală, masă vie, fitotehnie şi horticultură în formă naturală, la zahărul din sfeclă de zahăr, la biocombustibilul solid destinat producerii energiei electrice, energiei termice și apei calde livrat pe teritoriul țării	Înregistrarea ca plătitor TVA: obligatorie pentru livrări ce depășesc 1,2 mil. lei în decursul unei perioade fiscale. Subiectul este obligat să înştiinţeze oficial Serviciul Fiscal de Stat, completând formularul respectiv, şi să se înregistreze nu mai tîrziu de ultima zi a lunii în care a avut loc depăşirea
3. Accize (pentru anumite mărfuri de consum)	Cotele accizelor (Cod Fiscal, art.122): - în lei la unitate de măsură a mărfii în expresie naturală (ex. 2,50 lei pt 1l de bere fabricată din malţ). - în % de la valoarea în lei a mărfii (ex. 30% din valoarea parfumului şi a apei de toaletă). Mărfurilor impozitate și cotelE accizelor sunt stipulate în Anexele la Titlul IV al Codului Fiscal	Înregistrarea ca plătitor de accize: înainte de începerea activităţii în cauză, e necesară obţinerea certificatului de acciz prin îndeplinirea unei cereri model la Serviciul Fiscal de Stat
4. Taxe rutiere	Taxele rutiere sunt taxe percepute pentru folosirea drumurilor şi/sau a zonelor drumului public şi/sau zonelor de protecţie a acestuia din afara perimetrului localităţilor. Cotele sunt prevăzute în Anexele la Titlul IX al Codului Fiscal	
5. Impozitul privat	1% din valoarea de vînzare a bunurilor supuse privatizării	Se achită pînă la semnarea contractului de vânzare-cumpărare a bunurilor proprietate publică
6. Taxa vamală	Cotele sunt prevăzute în Nomenclatura combinată a mărfurilor	Se achită la trecerea frontierei
7. Impozitul pe avere	0,8% din valoarea bunurilor imobiliare cu destinaţie locativă, inclusiv căsuţele de vacanţă (cu excepţia terenurilor), precum și cotele-părţi, a căror totalitate	Impozitul pe avere se achită la bugetul de stat în termen de pînă la 25 decembrie a anului

	întruneşte cumulativ următoarele condiţii: a) valoarea estimată totală constituie 1,5 milioane şi mai mult; b) suprafaţa totală constituie 120 m2 şi mai mult	de gestiune
8. Impozitul unic de la rezidenţii parcurilor pentru tehnologia informaţiei	Subiecți ai impunerii cu impozitul unic sînt orice persoane juridice și fizice înregistrate în Republica Moldova în calitate de subiecți ai activității de întreprinzător și care întrunesc cumulativ condițiile specificate în legislația cu privire la parcurile pentru tehnologia informației. Obiect al impunerii cu impozit unic îl reprezintă venitul din vînzarea produselor (mărfurilor), prestarea serviciilor, executarea lucrărilor, înregistrat lunar în evidența contabilă. Cota impozitului unic constituie 7% din obiectul impunerii, dar nu mai puțin decît suma minimă, care se va determina lunar pentru fiecare angajat și va constitui 30% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul la care se referă perioada fiscală	Perioadă fiscală pentru impozitul unic se consideră luna calendaristică. Impozitul unic se achită integral la bugetul de stat de către rezidenţii parcurilor pentru tehnologia informaţiei lunar, pînă la data de 25 a lunii următoare lunii de gestiune

Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [28], [29], [59], [60] și [62].

III. Impozite şi taxe locale

Cotele impozitelor şi taxelor locale, cu excepția taxelor pentru resursele naturale, sunt stabilite anual de către administraţia publică locală prin decizia de aprobare a bugetelor locale și pot fi diferite în cadrul fiecărei UAT.

Tabelul A.21.2. Impozite şi taxe locale în Republica Moldova pentru anul fiscal 2018

Denumirea impozitului	**Cota impozitului**	**Note**
1	**2**	**3**
1. Impozitul pe bunuri imobiliare	Cotele concrete ale impozitului funciar şi impozitului pe clădiri se stabilesc anual de către autorităţile reprezentative și deliberative ale administrației publice locale. Cotele impozitului pe bunurile imobiliare (Cod Fiscal, art. 280): 1) pentru bunurile imobiliare cu destinaţie locativă, pentru garajele şi terenurile pe care acestea sînt amplasate, loturile întovărăşirilor pomicole cu sau fără construcţii amplasate pe ele: – cota maximă – 0,4% din baza impozabilă a bunurilor imobiliare; – cota minimă – 0,05% din baza impozabilă a bunurilor imobiliare. 2) pentru terenurile agricole cu construcţii amplasate pe ele: - cota maximă – 0,3% din baza	Persoanele juridice, persoanele fizice înregistrate în calitate de întreprinzător, cu excepția gospodăriilor ţărăneşti (de fermier), calculează de sine stătător suma anuală a impozitului pe bunurile imobiliare, pornindu-se de la baza impozabilă a acestora, conform situaţiei de la 1 ianuarie a perioadei fiscale respective. Achitarea în 2 părţi egale (până la 15 august şi 15 octombrie a anului fiscal). La achitarea integrală până pe 30 iunie, se acordă o reducere de 15% din suma impozitului

Tabelul A.21.2. Continuare

Denumirea impozitului	Cota impozitului	Note
1	2	3
	impozabilă a bunurilor imobiliare; - cota minimă – 0,1% din baza impozabilă a bunurilor imobiliare. b) pentru bunurile imobiliare cu altă destinaţie decât cea locativă sau agricolă – 0,3% din baza impozabilă a bunurilor imobiliare	
2. Taxele pentru resursele naturale	Sistemul taxelor pentru resursele naturale sunt reglementate de Titlul VIII al Codului Fiscal: a) taxa pentru apă, cotele sunt prevăzute în Anexa 1 la Titlul VIII al Codului Fiscal: b) taxa pentru efectuarea prospecţiunilor geologice - 2% din valoarea contractuală (de deviz) a lucrărilor; c) taxa pentru efectuarea explorărilor geologice - 5% din valoarea contractuală (de deviz) a lucrărilor; d) taxa pentru extragerea mineralelor utile - cotele taxei se stabilesc potrivit Anexei nr.2 la Titlul VIII al Codului Fiscal; e) taxa pentru folosirea spaţiilor subterane în scopul construcţiei obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracţiei mineralelor utile - 3% din valoarea contractuală (de deviz) a lucrărilor de construcţie a obiectivului; f) taxa pentru exploatarea construcţiilor subterane în scopul desfăşurării activităţii de întreprinzător, altele decât cele destinate extracţiei mineralelor utile - 0,2% din valoarea contabilă a construcţiei subterane; g) taxa pentru lemnul eliberat pe picior - cotele taxei se stabilesc în funcţie de specia forestieră, grupul materialului lemnos şi destinaţia lemnului eliberat pe picior, potrivit Anexei nr. 3 la Titlul VIII al Codului Fiscal	Modul de calculare a taxelor: 1. Taxa pentru apă se calculează de sine stătător de către subiecţii impunerii, pornindu-se de la volumul apei extrase sau de la volumul apei utilizate de hidrocentrale, conform datelor contoarelor sau, în lipsa acestora, conform normelor de extragere şi/sau utilizare. În cazul livrării apei prin intermediul unor agenţi economici, informaţia cu privire la volumul de apă livrată se prezintă subiectului impunerii de către agenţii economici trimestrial, până la data de 25 a lunii următoare trimestrului gestionar, în forma stabilită de Serviciul Fiscal de Stat. 2. Taxele pentru efectuarea prospecţiunilor şi explorărilor geologice, pentru folosirea spaţiilor subterane în scopul construcţiei obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracţiei mineralelor utile şi pentru exploatarea construcţiilor subterane în scopul desfăşurării activităţii de întreprinzător, altele decît cele destinate extracţiei mineralelor utile se calculează de plătitor de sine stătător şi se achită integral la bugetul unităţii administrativ-teritoriale pînă la începerea lucrărilor de prospecţiune, explorări, construcţie sau pe întrega perioadă de exploatare. 3. Taxa pentru extragerea mineralelor utile se calculează de plătitor de sine stătător şi se achită la bugetul unităţii administrativ-teritoriale pentru fiecare trimestru separat. 4. Beneficiarii forestieri persoane juridice şi fizice, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, calculează de sine stătător taxa şi o achită în bugetul unităţii administrativ-teritoriale
3. Taxa pentru amenajarea teritoriului	Lei anual pentru fiecare salariat şi/sau fondator al întreprinderii individuale, al gospodăriei ţărăneşti (de fermier), de asemenea membrii acesteia şi/sau pentru fiecare	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, cu excepţia gospodăriilor ţărăneşti (de fermier), în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Calculul taxei în partea ce ţine de gospodăriile

Tabelul A.21.2. Continuare

1	2	3
	persoană ce desfăşoară activitate profesională în sectorul justiţiei	ţărăneşti se efectuează de către organele împuternicite de autoritatea administraţiei publice locale. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
4. Taxa de organizare a licitaţiilor şi loteriilor	% din venitul din vînzări ale bunurilor declarate la licitaţie sau valoarea biletelor de loterie emise	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, pînă la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
5. Taxa de plasare (amplasare) a publicităţii (reclamei);	% din venitul din vânzări ale serviciilor de plasare şi/sau difuzare a anunţurilor publicitare prin intermediul serviciilor cinematografice, video, prin reţelele telefonice, telegrafice, telex, prin mijloacele de transport, prin alte mijloace (cu excepţia TV, internetului, radioului, presei periodice, tipăriturilor), cu excepţia amplasării publicităţii exterioare	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
6. Taxă de aplicare a simbolicii locale	% din venitul din vânzări ale produselor fabricate cărora li se aplică simbolica locală	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
7. Taxă pentru unităţile comerciale şi/sau de prestări servicii	Lei anual pentru fiecare unitate de comerţ şi/sau de prestări servicii	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
8. Taxă de piaţă	Lei anual pentru fiecare metru pătrat din suprafaţa totală a terenului şi a imobilelor amplasate pe teritoriul pieţei	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
9. Taxă pentru cazare	% din venitul din vânzări ale serviciilor prestate de structurile cu funcţii de cazare	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
10. Taxă balneară	% din venitul din vânzări ale biletelor de odihnă şi tratament	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
11.Taxă pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători	Lei lunar pentru fiecare unitate de transport, în funcţie de numărul de locuri	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar

Tabelul A.21.2. Continuare

1	2	3
12. Taxă pentru parcare	Lei anual pentru fiecare metru pătrat din suprafaţa parcării	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
13. Taxă pentru parcaj	Lei anual pentru fiecare loc de parcaj	Calculul taxei se efectuează de către organele împuternicite de autoritatea administraţiei publice locale. Taxa se achită conform condiţiilor stabilite de autoritatea administraţiei publice locale
14. Taxa pentru dispozitivele publicitare.	Lei anual pentru fiecare metru pătrat din suprafaţa feţei (feţelor) dispozitivului publicitar	Calculul taxei se efectuează de către subiecţii impunerii, în funcţie de baza impozabilă şi de cotele acestora. Taxa se achită trimestrial, până la data de 25 a lunii imediat următoare trimestrului gestionar
15. Impozitul privat	1% din valoarea de vânzare a bunurilor supuse privatizării.	Se achită până la semnarea contractului de vânzare-cumpărare a bunurilor proprietate publică

Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [28] și [59].

Anexa 22. Analiza guvernanței bugetar-fiscale în Republica Moldova în comparație cu practica Uniunii Europene

Tabelul A.21.1. Analiza comparativă a guvernanței bugetar-fiscale în Republica Moldova, Lituania, Serbia, Slovacia și Suedia

LITUANIA	SERBIA	SLOVACIA	SUEDIA	REPUBLICA MOLDOVA
1	2	3	4	5
1. REGULI BUGETAR-FISCALE				
Regula cu privire la datoria publică: Respectarea normelor legale potrivit cărora datoria publică să nu depășească nivelul de 60% din PIB, conform previziunilor pe parcursul mai multor decenii, reprezintă esența disciplinei bugetar-fiscale și măsura imperativă pentru implementarea disciplinei bugetar-fiscale. *Regula cu privire la deficit:* În cazul în care decalajul PIB (output gap-ul) este pozitiv, sau există o inflație de peste 3%, legile bugetare trebuie să asigure un minim de 1% din PIB creștere în soldul bugetului general, cu excepția cazului în care se înregistrează o creștere lentă sau creșterea cheltuielilor este limitată conform regulii de cheltuieli (vezi mai jos). *Regula veniturilor:* Ratele de impozitare nu vor fi reduse în cazul în care anul bugetar precedent s-a încheiat cu deficit; Veniturile neprevăzute urmează	*Regula cu privire la datoria publică:* Limita datoriei publice de 45% din PIB, excluzând restituirea obligațiunilor; Limita efectivă a datoriei totale ~ 50% din PIB. *Regula cu privire la deficit:* deficitul public total ar trebui să fie de 1% din PIB pe termen mediu. Acest lucru este completat prin normele de cheltuieli specifice care să garanteze că: Cheltuielile pe salariul Guvernului general (brut) nu trebuie să depășească 8% din PIB; Cheltuielile de pensii publice nu trebuie să depășească 11% din PIB; Limita minimă temporară pentru cheltuielile de investiții publice. *Regula generală pentru administrațiile locale*: Datoriile nu trebuie să depășească 50% din veniturile anuale;	*Regula cu privire la datoria publică*: 60% din PIB – se aplică sancțiuni în funcție de nivelul încălcării regulii datoriei după cum urmează: Între 50% și 53% - scrisoare explicativă către Parlament. Între 53% și 55% - măsuri de consolidare către Parlament; înghețarea cheltuielilor salariale pentru membrii Guvernului. Între 55% și 57% - reducerea cheltuielilor din bugetul de stat actual cu 3%, înghețarea rezervei Primului Ministru și rezervei Guvernului; nicio creștere a cheltuielilor în propunerile de buget; cheltuielile bugetului de stat locale înghețate la nivelul anului precedent. Între 57% și 60 % - propunerea de buget echilibrat pentru autoritățile publice centrale (APC) și autoritățile publice locale (APL), Peste 60% - votul de încredere Guvernului. Perioada de tranziție – începând cu anul 2018, limita datoriei să scadă cu 1%, până în 2027, în care limita datoriei să fie de 50%	*Regula cu privire la surplus:* Un obiectiv de excedent fiscal pentru împrumuturile nete ale Autorităților Publice de 1% din PIB, în medie, pe parcursul ciclului operațional. Intră în vigoare în 2019, obiectivul urmează a fi redus la un excedent de 1/3 la sută din PIB. Un plafon de cheltuieli nominale pentru APC, stabilit de către Parlament cu trei ani în avans. *Regula de echilibru pentru administrațiile locale:* Cerința bugetului echilibrat pentru guvernele locale. În cazul în care bugetul este în deficit, administrația locală este obligată prin lege să restabilească echilibrul în termen de doi ani. Cadrul legislativ nu specifică nivelul surplusului sau valoarea cheltuielilor plafonate. Acestea sunt, de asemenea, decise de către Parlament, dar nu în forma legii. Limitele de cheltuieli sunt stabilite anual de către Parlament, dar obiectivul de	*Regula cu privire la deficit:* Articolul 15 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 stabilește plafonul de deficit Public Național (cu excepția granturilor) la 2,5% din PIB, care va fi aplicat începând cu 2018. Depăşirea nivelului-limită al deficitului bugetului public naţional se permite în condiţiile existenţei surselor reale de finanţare a proiectelor de investiţii capitale finanţate din surse externe şi a capacităţilor de valorificare a acestora. Se interzice luarea pe parcursul anului a deciziilor de modificare a politicilor, care ar conduce la majorarea cheltuielilor sau la reducerea veniturilor anuale aprobate.

Tabelul A.22.1. Continuare

1	2	3	4	5
a fi utilizate pentru reducerea deficitului. *Regula cheltuielilor:* În cazul în care decalajul PIB este pozitiv sau există inflație de peste 3%, creșterea cheltuielilor ar trebui să fie mai mică decât jumătate din creșterea PIB-ului potențial în termeni nominali, cu excepția cazului în care a existat un excedent public general de cel puțin 0,1% din PIB, în medie pe parcursul ultimilor 5 ani. *Regula deficitului pentru administrațiile locale și alte fonduri extrabugetare:* Bugetele autorităților publice locale, fondul de asigurări medicale obligatorii și alte fonduri extrabugetare trebuie să fie echilibrate; Fondul de asigurări sociale nu poate majora valoarea absolută a deficitului atunci când decalajul PIB este pozitiv. *Clauze derogatorii:* Există trei tipuri de clauze derogatorii: Legea constituțională privind implementarea Tratatului Fiscal prevede o clauză derogatorie generală de la mecanismul de corecție automată în termeni	Deficitul ar trebui să fie mai mic de 10% din veniturile anuale; Împrumuturile ar trebui să fie contractate doar pentru cheltuielile de capital (regula de aur). Există o *clauză derogatorie* generală: Guvernul Serbiei poate adopta o decizie temporară de a nu se conforma Regulilor Fiscale din cauza dezastrelor naturale, amenințărilor externe privind securitatea națională sau recesiunii economice severe; Guvernul trebuie să definească în mod clar și să explice Parlamentului motivele de recurgere la clauza derogatorie și durata prevăzută. Consiliul Fiscal trebuie să ofere propria evaluare independentă Parlamentului (atunci când Strategia fiscală se evaluează pe termen mediu).	din PIB. Intervalele de sancționare vor fi de asemenea reduse. *Regula datoriilor pentru administrațiile locale:* În cazul în care datoria depășește 60% din venituri, MF preia conducerea administrației locale. În plus, se aplică sancțiunea în valoare de 5% din incrementul depășirii datoriei. Credite pentru cheltuieli de capital și noi împrumuturi sunt permise numai dacă: Datoria totală nu depășește 60% din veniturile operaționale rezultate pe parcursul anului precedent și plățile aferente serviciului datoriei generale nu depășesc 25% din veniturile operaționale, rezultate pe parcursul anului precedent (excluzând transferurile de la alte entități din cadrul sectorului AP sau fonduri UE). Măsurile corective sunt aplicate după cum urmează: Pentru nivelul datoriei de 50% - 58% - APL sunt obligate să informeze MF, iar primarii sunt obligați să prezinte Consiliului local propuneri cu privire la modalitățile de reducere a nivelului datoriei;	surplus este încă bazat pe nivelul stabilit în anul 2007. Prin urmare, nu există ținte de surplus pe fiecare an separat, ci doar un obiectiv definit ca o medie pentru un ciclu operațional. Așa că, încălcarea țintei excedentare sau depășirea plafonului de cheltuieli nu este din punct de vedere tehnic o încălcare a legii. Absența unor clauze derogatorii nu înseamnă că politica fiscală trebuie să urmeze o cale fixă, fără a ține cont de circumstanțele în schimbare. Dimpotrivă, ținta de excedent lasă, prin definiția sa pe durata ciclului, loc de interpretare. Liniile directoare ale cadrului abordează amplu necesitatea de a lua în considerare diverse circumstanțe atunci când se evaluează ținta. Plafonul de cheltuieli este mai strict în această privință; este nominal și stabilit de către Parlament. Legea bugetului spune că plafonul trebuie să fie monitorizat și raportat Parlamentului cu regularitate, iar în cazul în care există riscul ca plafonul să fie depășit, Guvernul	*Reguli bugetar- fiscale specifice bugetelor locale* Bugetele aprobate de către autoritățile publice locale să fie echilibrate (fără deficit) Volumul total al împrumuturilor pentru cheltuieli curente, scadente în același an bugetar nu trebuie să depășească 5% din totalul veniturilor aprobate (precizate) ale bugetului local, cu excepția transferurilor speciale. Autoritățile locale pot contracta împrumuturi pentru cheltuieli de capital, doar în cazul în care valoarea totală a plăților anuale legate de deservirea datoriei bugetelor locale, împrumutului, plata dobânzilor și a altor plăți aferente) nu trebuie să depășească 20% din veniturile totale anuale ale bugetelor respective, excluzând transferurile speciale. Totodată, articolul 47 din Legea nr.419/2006 privind datoria sectorului public, oblige autoritățile publice locale

Tabelul A.22.1. Continuare

1	2	3	4	5
structurali pentru situații excepționale – definit ca un eveniment neobișnuit, în afara controlului autorităților publice, care are un impact major asupra poziției financiare a Guvernului General sau o recesiune economică severă, astfel cum este prevăzut în Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1466/97 din 7 iulie 1997. Pentru ca clauza derogatorie să fie pusă în aplicare, aceasta trebuie să fie aprobată de către Consiliul Fiscal și monitorizată trimestrial. Legea organică despre buget stabilește ținte fiscale nominale pentru legea bugetului anual. Abaterea de la obiectivele este permisă atunci când: (i) cauza pentru abatere se datorează unei revizuiri a metodologiei statistice sau a datelelor privind PIB, (ii), pe parcursul anului bugetar au apărut motive pentru o nouă țintă de deficit bugetar sau devierea de la ținta stabilită inițial este autorizată prin decret al Parlamentului, (iii) după sfârșitul anului bugetar, Parlamentul poate autoriza abateri printr-un decret cu condiția ca Guvernul să prezinte o justificare satisfăcătoare, (iv) au loc evenimente ce sunt în		Pentru nivelul datoriei de 58% - 60% - se impune un buget echilibrat sau excedentar; Modul de recuperare – atunci când datoriile restante ajung la 15% din veniturile operaționale rezultate în anul precedent și APL nu efectuează plata în termen de 60 de zile de la data scadenței. În acest caz, APL este obligată să informeze Ministerul Finanțelor, să introducă un plan pentru a stabiliza bugetul și să-și planifice plățile viitoare de numerar; fiecare plată trebuie să fie aprobată de către controlerul principal al APL; bonusurile salariale sunt interzise; Guvernul preia managementul – în cazul în care în termen de 90 de zile APL nu reușește să iasă din regimul de recuperare (MF ar putea acorda un termen adițional de 90 de zile), un nou manager este numit de către MF; toate sursele financiare sunt centralizate într-un singur cont bancar; toate plățile trebuie să fie aprobate de către manager; APL este obligată să adopte un buget de criză, în care plățile sunt prioritizate pentru a înlătura arieratele; noile împrumuturi sunt interzise.	trebuie să ia măsuri pentru a preveni astfel de încălcări – acțiunile respective nu sunt specificate. Consecințele încălcării țintei de excedent sau care depășesc plafonul sunt pur politice. Acesta este motivul pentru care este importantă menținerea sprijinului politic pentru Cadru și pentru o politică fiscală responsabilă.	aprobarea prealabilă a Ministerului Finanțelor înainte de a contracta împrumuturi cu o scadență mai mare de 1 an.

Tabelul A.22.1. Continuare

1	2	3	4	5
afara controlului Guvernului (referire la circumstanțe excepționale). Legea cu privire la disciplina fiscală prevede clauze derogatorii de la mecanismul automat de consolidare pe baza regulii cu privire la plafonarea creșterii cheltuielilor nominale. Acesta este un concept național de evitare a consolidării pro-ciclice și garantează durabilitatea bugetar-fiscală. Măsura de consolidare automată (regula cheltuielilor) devine inactivă atunci când: în primul rând, creșterea este relativ mai lentă decât creșterea economică a UE, în al doilea rând, decalajul PIB este negativ, cu excepția cazului în care inflația este mai mare de 3%, în al treilea rând, se preconizează o îmbunătățire a soldului bugetar cu 1% din PIB, în al patrulea rând, media soldului bugetar în ultimii 5 ani a reprezentat un excedent efectiv de cel puțin 0,1% din PIB.		*Regula cu privire la deficit:* Modificarea Legii cu privire la Regulile Bugetare din 2013 prevede necesitatea unui deficit bugetar echilibrat în termeni structurali (egal cu sau mai mic de 0,5% din PIB), începând cu anul 2018. Măsura respectivă este în conformitate cu obiectivul pe termen mediu al Compactului Fiscal al UE. MF publică de două ori pe an (30/06 și 30/11) informații cu privire la faptul dacă Guvernul evoluează în mod corespunzător. În cazul devierii, MF prezintă Guvernului mecanismul de corecție privind limitele generale ale cheltuielilor guvernamentale pentru o anumită perioadă de timp.		
2. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU				
Nota explicativă asupra proiectului legii bugetului anual prevede previziuni pe termen mediu (anul curent și următorii trei ani) pentru veniturile publice generale dezagregate, indicatorii de cheltuieli și soldul	Planificarea pe termen mediu a fost introdusă în 2010. Legea privind sistemul bugetar impune ca strategia fiscală să fie pregătită astfel, încât să stabilească cadre macroeconomice și fiscale pe	Planificarea pe Termen Mediu în Slovacia include un Cadru Fiscal pe Termen Mediu (agregate de venituri, cheltuieli și deficit), bugetul administrațiilor locale, agențiilor de asigurări sociale și de	CBTM are forță juridică obligatorie. Actualizarea informațiilor pentru anul 2 în CBTM reprezintă punctul de plecare în procesul bugetar anual. Parlamentul aprobă nivelul maxim al	CBTM a fost introdus în Moldova în 2002 și treptat și-a extins aria de acoperire și analiza sectorială. CBTM în Moldova este structurat în jurul a patru Component-cheie: Cadrul

Tabelul A.22.1. Continuare

1	2	3	4	5
bugetar. Aceasta, de asemenea, prevede scenariul economic și ipotezele implicite pe termen mediu. Niciun mecanism special de aplicare nu este stabilit pentru a implementa previziunile, dar există o obligație indirectă prin intermediul procedurilor Semestrului European axate pe Programele de Stabilitate. Instrumentul de control principal pentru punerea în aplicare a programului de stabilitate este cadrul indicatorilor bugetelor de stat și locale pe următorii trei ani. Cadrul național de indicatori pe trei ani a fost reformat de numeroase ori, pentru a consolida angajamentele de planificare. În prezent, Parlamentul adoptă un decret cu privire la bilanțul general pe următorii trei ani, indicatorii de venituri și cheltuieli pentru bugetul de stat și bugetele locale. Legea bugetului organic obligă Guvernul să respecte limitele respective în cadrul viitoarei Legi a Bugetului. În cazul abaterii de la obiectivele	termen mediu. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu este o parte integrantă a strategiei fiscale. Initial, MF elabora plafoane bugetare pe termen mediu (3 ani) pentru beneficiarii de Buget majori (54 de capitole bugetare), dar aceste plafoane nu erau respectate în practică. În schimb, MF publică plafoane bugetare separate pentru beneficiarii de Buget individuali în instrucțiunile de pregătire a bugetului și plafonul bugetar general pentru ceilalți doi ani, care sunt publicate în Legea Bugetului anuală. Succesul în atingerea plafonului bugetar general a fost diluat. Practica curentă în pregătirea planificării financiare constă în faptul că cererile de finantare ale utilizatorilor de buget arată mai mult ca o "listă de dorințe", în loc să indice nevoile reale, sau faptul dacă planurile corespund resurselor bugetare disponibile. Noua metodologie, care este în prezent în curs de pregătire, ar	asigurări medicale, altor entități ale bugetului general consolidat și cheltuielile detaliate ale ministerelor de resort pe un termen de trei ani. Parlamentul aprobă documentul ca un tot întreg, dar numai bugetul de stat pentru anul fiscal următor are caracter obligatoriu din punct de vedere juridic. Fiecare document de politică sau proiect de lege nou trebuie să includă evaluarea implicațiilor bugetare actuale și pentru următorii 3 ani.	cheltuielilor totale pentru Guvern și nivelul indicativ al finanțării pentru fiecare din cele 27 de domenii de cheltuieli. Procesul de CBTM în Suedia prevede ca suma totală pentru nivelul indicativ al finanțării pentru cele 27 de domenii de cheltuieli să fie mai mică decât nivelul maxim al cheltuielilor totale. Această diferență constituie marja bugetară. Scopul acesteia este de a crea o rezervă împotriva oricăror erori de prognoză, astfel încât nivelul maxim al cheltuielilor totale aprobate de către Parlament să nu necesite modificări	macro-economic; Politica bugetară și fiscal; Cadrul macro-bugetar (macro-fiscal); Cadrul de cheltuieli. Cadrul bugetar pe termen mediu în Moldova conține previziuni pentru fiecare sursă majoră de venituri și articol de cheltuieli pentru anul următor și pentru încă doi ani următori. Prognozele sunt însoțite de rezultatele din ultimii doi ani bugetari și rezultatele estimate pentru anul bugetar curent. Prognozele CBTM acoperă limitele generale, inclusiv costul politicilor existente pe termen mediu (linia de bază) și impactul financiar al noilor acțiuni politice preconizate. Limitele de cheltuieli pe termen mediu se remit de către Ministerul Finanțelor autorităților publice ca parte a circularei bugetare anuale. Limitele pot fi ajustate ca urmare a procesului de consultări bugetare. Planificarea bugetară pe termen mediu în Moldova

Tabelul A.21.1. Continuare

1	2	3	4	5
adoptate, Guvernul trebuie să prezinte o explicație scrisă Parlamentului cu privire la modul în care abaterile reflectă schimbările în prioritățile de politică.	trebuie să pună un mai mare accent pe planificarea pe termen mediu și, sperăm, mai multă credibilitate pe termen mediu, respectând plafoanele.			are loc într-un cadru participativ. Guvernul a instituit Grupul coordonator pentru elaborarea CBTM pentru a facilita coperarea dintre diferite autorități publice și nivelurile guvernamentale. Grupul coordonator CBTM este condus de Ministrul Finanțelor, și include conducători ai diferitor autorități publice, partenerilor sociali și altor organizații non-guvernamentale. Pentru a facilita cooperarea între diferite autorități publice și a asigura consultarea analizelor și prognozelor CBTM cu alte părți interesate, Grupul coordonator CBTM instituie grupuri de lucru responsabile de anumite elemente ale CBTM și/sau sectoare.
3. CONSILIUL FISCAL				
Autoritatea de Monitorizare a Politicii Bugetare 7 angajați profesioniști Emite câteva Concluzii pentru	*Consiliul Fiscal* Membrii Consiliului: 3 membri numiți de către președinte, Guvernatorul Băncii	*Consiliul pentru Responsabilitate Bugetară* Membrii Consiliului: 3 aleși de către Parlament.	*Consiliul de politică fiscală* Membrii Consiliului: 6 - pentru a proteja independența Consiliului, Consiliul propune Guvernului	În prezent nu există o instituție bugetar-fiscală independentă în Republica Moldova. Relevanța

Tabelul A.21.1. Continuare

1	2	3	4	5
Parlament: Concluzie cu privire la scenariul macroeconomic; Concluzie privind necesitatea unor măsuri suplimentare, printr-un proiect de lege a bugetului pentru atingerea obiectivelor fiscale structurale anuale, aprobate de către Parlament; Concluzie privind justificarea anunțării unui eveniment excepțional (un declanșator de clauze derogatorii de la normele stabilite); Concluzie cu privire la faptul dacă obiectivele fiscale propuse de către Guvern Parlamentului sunt suficiente pentru a pune în aplicare normele (UE), consacrate prin dreptul constituțional.	Centrale și ministrul finanțelor. Profesional și Administrativ: 7 și 3 angajați. Conținutul activității: Evaluarea credibilității politicii fiscale ce ține de respectarea Regulilor Fiscale stabilite; Revizuirea ipotezelor macroeconomice și fiscale; evaluarea politicii economice, riscurilor fiscale și perspectivelor cu privire la îndeplinirea obiectivelor fiscale în viitor de către Guvern; Evaluarea măsurii în care Guvernul a respectat regulile fiscale în trecut; Aviz cu privire la Strategia Fiscală a MF; Analiza proiectului Legii Bugetului; Evaluările proiectelor de legi cu impact fiscal major. Evaluarea diferitelor riscuri fiscale, cum ar fi pierderile înregistrate de către companiile de stat, insolvența băncilor de stat etc.	Profesional/administrativ: 12/2 angajați. Conținutul activității Raportul privind sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice (sfârșitul lunii aprilie); Raportul privind conformitatea cu responsabilitatea fiscală și regulile de transparență fiscală; Evaluarea conformității cu regula bugetului echilibrat; Evaluarea propunerilor de buget ale Guvernului; revizuirea cadrului de stabilitate (cadru fiscal) și proiectul de buget al Parlamentului - Consiliul Fiscal trimite către MF notele sale de revizuire pentru comentarii; Alte acte de discuții, documente de lucru și comentarii.	membrii săi. Profesional/ administrativ: 5. Conținutul activității: Revizuiește și evaluează măsura în care obiectivele politicii fiscale și economice, propuse de către Guvern și decise de Parlament sunt atinse. Obiectivele includ sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, obiectivului de excedent, plafonul de cheltuieli și coerența orientării politicii fiscale cu evoluțiile ciclice din economie; Apreciază dacă politica fiscală este în concordanță cu creșterea durabilă pe termen lung și un nivel înalt al ocupării forței de muncă sustenabil pe termen lung. În plus, rolul Consiliului include examinarea clarității legilor bugetului elaborate de către Guvern; Evaluarea calității previziunilor economice și a modelelor pe care se bazează evaluările Guvernului; Contribuie la stimularea mai multor dezbateri publice; Publică anual raportul prezentat Guvernului până la data de 15 mai a fiecărui an.	și opțiunile de instituire a unei astfel de instituții este în proces de examinare.

Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [74].

Anexa 23. Acte de implementare a rezultatelor cercetării

MINISTERUL FINANȚELOR
AL REPUBLICII MOLDOVA

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2005, mun.Chișinău, str.Constantin Tănase, 7
www.mf.gov.md, tel.(022) 26-26-00, fax 022-26-25-17

09.02.2018 nr. 06/3-20/35
La nr. _____

CONFIRMARE

De implementare a cercetărilor științifice efectuate de către doamna Tatiana COVALSCHI în teza de doctor în științe economice cu tema: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene", specialitatea 522.01 – Finanțe

Prin prezenta se confirmă că următoarele rezultate științifice obținute de către doamna Tatiana Covalschi în teza de doctor în științe economice cu tema „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene" au fost propuse spre aplicare în activitatea Ministerului Finanțelor:

- metoda de calculare a balanței structurale a bugetului public național;
- recomandări privind alinierea Republicii Moldova la bunele practici ale statelor membre UE în domeniul administrării bugetar-fiscale, inclusiv: în domeniul procesului CBTM, regulilor bugetar fiscale, instituirii unui Consiliu Fiscal independent.

Secretar de Stat **Tatiana Ivanicichina**

MINISTERUL EDUCAȚIEI, CULTURII
ȘI CERCETĂRII AL
REPUBLICII MOLDOVA

UNIVERSITATEA DE STAT
DIN MOLDOVA

MD-2009, mun. Chișinău
str. A.Mateevici 60
tel.: (+373) 22244821, fax: 22244248
www.usm.md, email: rector@usm.md

MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE
AND RESEARCH OF
THE REPUBLIC OF MOLDOVA

MOLDOVA STATE UNIVERSITY

MD-2009, Chisinau
A.Mateevici str. 60
phone: (+373) 22244821, fax: 22244248
www.usm.md, email: rector@usm.md

15.02.18 Nr. 01/253

CERTIFICAT

De implementare a rezultatelor cercetărilor științifice

Din cadrul tezei elaborate de dna Tatiana COVALSCHI

În vederea obținerii titlului de doctor în științe economice, cu tema: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene"

Rezultatele cercetărilor științifice, obținute în procesul elaborării tezei de doctor în științe economice cu tema „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene", elaborate de dna Tatiana COVALSCHI, în cadrul departamentului „Finanțe și Bănci", USM, prezintă un interes atât teoretic, cât și aplicativ și pot fi utilizate în procesul de instruire a studenților la:

- ciclul I, licență, specialitatea „Finanțe și Bănci" în cadrul disciplinelor „Finanțe publice" și „Gestiunea finanțelor publice";
- ciclul II, masterat, programele de masterat la specialitatea „Finanțe", în cadrul disciplinelor „Strategii macroeconomice fiscale și bugetare", „Buget și trezorerie publică".

Rezultatele cercetărilor științifice obținute de către dna Tatiana COVALSCHI, constituind un suport informativ actual, pot fi preluate pentru fundamentarea necesităților de aprobare în planurile de studii a noilor discipline de instruire, conforme noilor realități economice la ciclul II, masterat, programul de masterat „Finanțe publice și fiscalitate".

Prorector pe activitate didactică,
Dr. hab., prof. univ. **Otilia DANDARA**

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări şi realizări ştiinţifice. Conştientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecinţele în conformitate cu legislaţia în vigoare.

Covalschi Tatiana

Data

,

CURRICULUM VITAE



INFORMAŢII PERSONALE
Covalschi Tatiana (anterior Vișanu)
Republica Moldova, or. Chișinău, str. Bariera Orhei nr. 5/1, ap.49.
(+373) 79771965, tatiana.vishanu@yahoo.com
Sexul feminin | Data naşterii 29/01/1987 | Naţionalitatea MDA

EXPERIENŢA PROFESIONALĂ

Septembrie 2011 - Prezent

Lector universitar, Departamentul Finanțe și Bănci, Facultatea Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova, str. Alexei Mateevici, 60, Chișinău, www.usm.md

Decembrie 2009 - Februarie 2011

Funcționar public, consultant, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, str. Cosmonauților, nr.7, Chișinău, www.mf.gov.md

Iunie 2008- August 2008

Contabil, Instituţia Medico-Sanitară Publică, Spitalul raional Anenii Noi

EDUCAŢIE ŞI FORMARE

20/12/2014–20/06/2015

Stagiere, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași (România), Proiectul de schimb academic IANUS, programul ERASMUS MUNDUS (studii doctorale)

01/05/2014–02/07/2014

Stagiere, Universitatea de Stat „Ivane Javakhishvili" din Tbilisi (Georgia), Proiectul EU-PREACC, PIRSES-GA-2012-318911 „Possibilities and limits, challenges and obstacles of transferring CEE EU pre-accession best practice and experience to Moldova`s and Georgia`s pre-accession process", din cadrul programului SEVENTH FRAMEWORK, Marie Curie Actions, People. International Research Staff Exchange Scheme (studii doctorale)

01/10/2012–28/02/2014

Curs de formare profesională, Centrul pentru formare continuă, Universitatea de Stat din Moldova, Chșinău (Moldova), Modulul psihopedagogic: Pedagogie, Psihologie, Didactica disciplinei, Practica pedagogică.

27/09/2010–01/10/2010

Curs de formare profesională, Ministerul Finanțelor în parteneriat cu Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău (Moldova), Clasificația bugetară și elaborarea bugetului. Proiectul Managementului Finanțelor Publice.

22/03/2010–02/04/2010

Curs de formare profesională, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău (Moldova), Prevederi legale și practice de lucru în Administrația Publică Centrală

2011-2015

Studii de doctorat, EQF nivelul 8, Universitatea de Stat din Moldova, str. Alexei Mateevici, 60, Chișinău, Specializarea Finanțe. Tema tezei de doctor: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene".

2009-2011

Studii de masterat, EQF nivelul 7, Universitatea de Stat din Moldova, str. Alexei Mateevici, 60, Chișinău, Specializarea: Teoria Finanțelor, masterat de cercetare. Tema tezei de master: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova – oportunități și limite".

2006-2009

Studii de licență, EQF nivelul 6, Universitatea de Stat din Moldova, str. Alexei Mateevici, 60, Chișinău,Specialitatea Finanțe și Bănci. Tema tezei de licență: „Probleme în gestiunea activelor curente în întreprinderile din Republica Moldova".

COMPETENȚE PERSONALE

Limba maternă: română.

Alte limbi străine cunoscute:

Engleză: utilizator independent;

Rusa: utilizator independent.

Competenţă digitală:

Competență cu instrumente MS Office (Word, Excel, Access, Power Point);

Experiență cu programul 1C Contabilitate, EViews 9.0;

Navigarea pe net și colectarea informației pentru investigații științifice și interese personale.

PUBLICAŢII

Articole în reviste naționale/internaționale:

1. COVALSCHI T., LAZĂR S. The sustainability of public finances in Republic of Moldova under EU fiscal rules. În: Scientific Annals of Economics and Business, 2016, No.2, p.149-159. 0.93 c.a. ISSN: 2501-3165, DOI: http://dx.doi.org/10.1515/aicue-2016-0012.
2. ROTARU L., CAPRIAN IU., COVALSCHI T. Implications Of The Association Agreement With The European Union On The Financial Public Management In The Republic Of Moldova. În: CES Working Papers – Volume VII, Issue 2A, 2015, Iasi, Romania, p.612-623. 0,75 c.a. ISSN 2067-7693, http://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2015_VII2A_ROT.pdf.
3. COVALSCHI T., ROTARU L. The European Union's General Budget - An Instrument For Economic Governance. In: CES Working Papers – Volume VII, Issue 2A, 2015, Iasi, Romania. p.407-419. 0,78 c.a. ISSN 2067-7693, http://www.ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2015_VII2A_COV.pdf.
4. COVALSCHI T. Public budget and governance in the CIS: Evidence from Georgia and the Republic of Moldova. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi economice, nr.7(77), 2014. p.51-55. 0,55 c.a. ISSN 1857-2073, http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/08.-p.51-55.pdf.
5. VIŞANU T. Metode internaționale în domeniul planificării bugetului. În: Moldoscopie, nr.3(LXVI), 2014. p.72-82. 0,74 c.a. ISSN 1812-2566, http://uspee.md/wp-content/uploads/2016/10/MOLDOSCOPIE_PROBLEME_DE_ANALIZA_POLITICA_PARTEA-66.pdf.
6. VIŞANU T. Analiza perspectivelor reformei în domeniul planificării bugetului în Republica Moldova în contextul europenizării. În: Moldoscopie, nr.2(LXV), 2014. p.63-69. 0,38 c.a. ISSN 1812-2566, http://uspee.md/wp-content/uploads/2016/10/MOLDOSCOPIE_PROBLEME_DE_ANALIZA_POLITICA_PARTEA-65.pdf.
7. ULIAN G., VIŞANU T. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu – instrument eficient de planificare a bugetului. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi economice, nr.2(62), 2013, p.77-83. 0,69 c.a. ISSN 1857-2073. http://studiamsu.eu/wp-content/ uploads/13.-p.77-83.pdf.
8. ROTARU L, VIŞANU T. Alinierea Republicii Moldova la cele mai bune practici internaţionale în domeniul planificării bugetului. În: Economie și Sociologie, nr.2, 2012, Chișinău: IEFS, p.179-186. 0,51 c.a. ISSN: 1857-4130. https://ince.md/uploads/files/1455801255_maketa-es-2-2012.pdf.
9. ULIAN G., CAPRIAN I., VIŞANU T. Бюджетная система Республики Молдова: сущность, цели и основные характеристики. În: Studia Universitatis, seria Ştiinţe exacte şi

economice , nr.7 (57), 2012. p.131-135. 0,52 c.a. ISSN 1857-2073. http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/22.-p.131-135.pdf.

Participări la conferințe naționale/internaționale

1. COVALSCHI T., ROTARU L. European Union General Budget - an instrument for economic governance. EURINT 2015 International Scientific Conference „Regional development and integration. New challenges for the EU", Alexandru Ioan Cuza University of Iași, Romania, 21-23/06/2015.
2. CAPRIAN I., ROTARU L., COVALSCHI T. Implications of the Association Agreement with the European Union on the financial public management in the Republic of Moldova. EURINT 2015 International Scientific Conference „Regional development and integration. New challenges for the EU", Alexandru Ioan Cuza University of Iași, Romania, 21-23/06/2015.
3. COVALSCHI T., Reguli bugetare ale țărilor europene în domeniul planificării bugetului. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Politici și mecanisme de dezvoltare a proceselor economic-financiare și sociale în plan național și internațional", USM, Chișinău, 31.10-01.11.14, p.168-171. 0,3 c.a. ISBN 978-9975-71-574-4.
4. DIACONU T., VIŞANU T. „Moldova's and Georgia's Economic Relations with the European Union". În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Actual Problems of Development of Economy and Economic Science", TSU, Tbilisi, Georgia 27-28.06.2014, p.513-515. 0,33 c.a. ISBN 978-9941-9361-2-8.
5. VIŞANU T. Planificarea bugetului în Republica Moldova: probleme şi soluţii. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Integrare prin cercetare şi inovare", USM, Chişinău, 26-28.09.13, p.285-287. 0,20 c.a. ISBN 978-9975-71-414-3.
6. ROTARU L., VIŞANU T. Bugetarea în bază de programe în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifico-practice Internaţionale „Politici economice şi financiare pentru o dezvoltare competitivă", ULIM, Chişinău, 12.04.13, p.98-101. 0,37 c.a. ISBN 978-9975-124-30-0.
7. ROTARU L., VIŞANU T. Planificarea bugetului public în contextul crizei financiare în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifico-practice Internaţionale „Politici economice şi financiare pentru o dezvoltare competitivă", ULIM, Chişinău, 12.04.13, p.102-105. 0,38 c.a. ISBN 978-9975-124-30-0.
8. ULIAN G., VIŞANU T. Problema dimensiunii sectorului public în lume şi în Republica Moldova. În: Materialele Conferinţei Ştiinţifice Internaţionale „Competitivitatea economiei

naţionale în contextul procesului de globalizare internaţională", USM, Chişinău, 2-3.11.2012, p.251-256. 0,3 c.a. ISBN 978-9975-7198-9.