



*Academy of Sciences
of Moldova*



*National Institute for
Economic Research*



*Ministry of Economy
of the Republic of Moldova*

ECONOMIC GROWTH IN CONDITIONS OF GLOBALIZATION

**International Scientific and Practical Conference
VIII-th edition**

VOLUME II

October 17-18

Chisinau, 2013

DEZVOLTAREA ȘI CONSOLIDAREA SISTEMULUI NAȚIONAL DE MANAGEMENT AL FINANTELOR PUBLICE

Tatiana MANOLE, dr. hab, prof. univ., INCE

Introducere

Finanțele publice sunt sursa fundamentală care stă la baza activității sectorului public. Problema principală constă în corectitudinea gestionării finanțelor publice. Procedura de consolidare a finanțelor publice în Republica Moldova a început cu adoptarea de către Parlament a Legii nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar; a Codului Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997; a Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (reeditată în baza Legii FPL din 1998); Legile bugetare anuale; Cadrul bugetar pe termen mediu pe 3 ani etc.

Un pas progresist în această direcție este Proiectul legii finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale., care este pus în dezbatere în Parlamentul Republicii Moldova, lege care, probabil, va înlocui Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

Astfel, finanțele publice în Republica Moldova au cunoscut o evoluție ascendentă pe parcursul anilor, evaluând totodată și politica bugetar-fiscală. Era nevoie de un management performant al finanțelor publice, având și o bază legislativă corespunzătoare.

Conținut de bază

Este foarte important că Guvernul Republicii Moldova a elaborat **Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020**. Prin urmare, la nivel de guvern se pune problema de continuat realizare reformei privind gestionarea finanțelor publice. După cum se menționează în STRATEGIE, un pas important în evoluția recentă a managementului finanțelor publice este elaborarea proiectului legii finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale, prezentat în Parlament pe data de 17 octombrie 2011. Adoptarea și punerea în aplicare a acestei legi, va marca o etapă importantă în promovarea reformelor managementului finanțelor publice și va contribui în continuare la modernizarea și consolidarea sistemului național de management al finanțelor publice.

Managementul finanțelor publice este un instrument important pentru furnizarea politicilor fiscale și realizarea obiectivului final de creștere susținută și de dezvoltare. Despre mare importanță a managementului finanțelor publice vorbește și faptul că Guvernul Republicii Moldova a plasat acest domeniu într-o strategie separată care prevede dezvoltarea managementului finanțelor publice pe termen lung.

Managementul finanțelor publice este strâns legat de politica monetară și politica bugetar-fiscală. Aceste două ramuri ale politicii financiare stau la baza elaborării bugetului public național.

Politica monetară este parte componentă a politicii financiare a statului. Prin politica monetară înțelegem un ansamblu de măsuri promovate de Banca Centrală (Banca Națională a Moldovei) care au ca obiectiv menținerea masei monetare la nivelul necesităților economiei naționale, reducerea șomajului și a inflației, asigurarea stabilității prețurilor și monedei naționale în raport cu valutele forte de pe piața valutară națională și internațională, stabilității pieței financiare – toate urmărind scopul general de creștere economică.

Obiectivele politicii monetare în Republica Moldova sunt orientate spre menținerea ratei inflației în intervalul stabilit (plus / minus) 1,5 % în jurul țintei de inflație de 5 %. Aceste obiective sunt realizate cu ajutorul utilizării instrumentelor

monetare (rata obligatorie de rezervă, rata de bază sau rata de refinanțare și a.), precum și prin operațiuni de sterilizare pentru a gestiona excesul de lichiditate de pe piața monetară.

O importanță deosebită în dezvoltarea și consolidarea managementului național al finanțelor publice o are politica bugetar-fiscală.

Politicile fiscale ca părți componente a politicii financiare sunt, în primul rând, instrumente ale guvernului de influențare economică. Ele reflectă măsura în care un guvern se implică în orientarea proceselor macroeconomice. Aplicarea politicilor fiscale constă, în esență, în determinarea mărimii cheltuielilor guvernamentale și a impozitelor și taxelor, a plăților transferabile sau a unei combinații a acestora care să conducă la realizarea scopurilor stabilite de guvern.

Aplicarea unei politici fiscale determinate poate avea efecte imediate asupra bugetului guvernamental. Creșterea cheltuielilor guvernamentale sau a plăților transferabile duc la sporirea deficitului guvernamental, în timp ce creșterea ratei fiscalității duce la reducerea acestuia. Din această cauză, proiectarea unei politici fiscale trebuie totdeauna însoțită de o analiză a efectelor acestea asupra deficitului bugetar, a datoriei publice, în general.

Politica fiscală este instrumentul principal al guvernului pe baza căruia se prognozează fondurile publice. Pe termen mediu Guvernul Republicii Moldova în politica fiscală și-a determinat următoarele obiective generale:

1. Asigurarea echității, stabilității și transparenței fiscale;
2. Optimizarea presiunii fiscale;
3. Sistematizarea legislației fiscale naționale;
4. Îmbunătățirea și simplificarea sistemelor fiscale naționale;
5. Armonizarea legislației fiscale naționale, inclusiv în contextul implementării viitorului Acord de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.

Pentru realizarea obiectivelor pe termen mediu sunt preconizate o serie de măsuri de politică fiscală pe principalele tipuri de impozite și taxe.

Astfel, se prevede pe termen mediu menținerea sistemului progresiv de impozitare a veniturilor cetățenilor, adică a impozitului pe venitul persoanelor fizice, concomitent cu majorarea tranșelor de venit impozabil, scutiri anuale personale, scutiri anuale personale majore și a scutirii anuale pentru persoanele întreținute la rata inflației prognozate pentru această perioadă. Măsura dată are drept scop susținerea persoanelor fizice cu venituri mici și transpunerea treptată a presiunii fiscale asupra populației cu venituri medii și mai sus de medii.

Tabelul de mai jos indică politica fiscală pe termen mediu privind impozitarea venitului persoanelor fizice (vezi tabelul 1.).

Tabelul 1. Cotele impozitului pe venitul persoanelor fizice (2010-2016)

Nr.	Indicatori	Efectiv				Propuneri pe termen mediu		
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Mărimea grilelor de venit impozabil (vi) și cotele impozitului pe venitul persoanelor fizice, lei anual, %	vi<25200 7 %	vi < 25200 7 %	vi < 25200 7 %	vi < 26700 7 %	vi < 27660 7 %	vi < 29040 7 %	vi < 30360 7 %
		vi>25200 18 %	vi >25200 18 %	vi >25200 18 %	vi >26700 18 %	vi >27660 18 %	vi >29040 18 %	vi >30360 18 %

Nr.	Indicatori	Efectiv				Propuneri pe termen mediu		
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2	Scutirea anuală personală, lei	8 100	8 100	8 640	9 120	9 480	9 960	10 440
3	Scutirea anuală personală majoră, lei	12 000	12 000	12 840	13 560	14 040	14 760	15 420
4	Scutirea anuală pentru persoanele întreținute, lei	1 800	1 800	1 920	2 040	2 100	2 220	2 340

Sursa: Obiectivele politicii fiscale și politicii de administrare fiscală ale Guvernului Republicii Moldova pe termen mediu. www.minfin.md/romidlecost/cctm2014/14 iunie 2013/.

În ce privește impozitul pe venitul persoanelor juridice pe termen mediu, cota unică rămâne a se păstra de 12 %, dar sunt și alte prevederi, care depind de modul de activitate al agenților economici.

Contribuțiile în bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) pe termen mediu se mențin la nivel de 29 %, iar la primele de asigurare obligatorie și asistență medicală – la 7 %, cu indicarea concretă a cotelor pentru angajator și pentru salariat (vezi tabelul 2.).

În Republica Moldova accentul este pus pe stabilitatea politicii fiscale și stimularea contribuabililor de a-și onora obligațiile față de buget. Considerăm că Republica Moldova are o politică fiscală stabilă și atractivă pentru investitori. Astfel, pentru agenții economici mari se păstrează cota unică de 12 % pe venitul impozabil, iar contribuția în bugetul asigurărilor sociale și primele plătite în fondurile de asigurare obligatorie și asistență medicală o perioadă destul de îndelungată se păstrează neschimbate (vezi tabelul 2.).

Tabelul 2. Evoluția cotelor contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală pe termen mediu (2010-2016)

Nr.	Indicatori	Efectiv				Propuneri pe termen mediu		
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Cotele contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, total, %, din care :	29 %	29 %	29 %	29 %	29 %	29 %	29 %
	-pentru angajator, %	23 %	23 %	23 %	23 %	23 %	23 %	23 %
	-pentru salariat, %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
2	Prime de asigurare obligatorie de asistență medicală, total, % , din care:	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %
	-pentru angajator, %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
	-pentru salariat, %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %

Sursa: Obiectivele politicii fiscale și politicii de administrare fiscală ale Guvernului Republicii Moldova pe termen mediu. www.minfin.md/romidlecost/cctm2014/14 iunie 2013/.

**Tabelul 3. Evoluția cotelor impozitului pe venitul persoanelor juridice, %
(anii 1992- 2010)**

Perioada și cota impozitului	Din 1992 până 1997	Din 1998 până 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cota impozitului pe venitul pers. jurid. (% din venit)	32	28	25	22	20	18	15	15	x	x	x
- pentru venitul reinvestit	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0
- pentru venitul distribuit, inclusiv sub formă de dividende	x	x	x	x	x	x	x	x	15	15	15

Tabelul 3. (continuare) Evoluția cotelor impozitului pe venitul persoanelor juridice, % (anii 2011-2016)

Anul	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	estimări					
Cota unică a impozitului pe venitul pers. jurid. (% din venit)	12	12	12	12	12	12
Pentru gospodăriile țărănești (de fermieri) – în mărime de 7% din venitul impozabil	7	7	7	7	7	7
Pentru agenții economici al căror venit a fost estimat în conformitate cu art. 225 și 225 ¹ în mărime de 15% din depășirea venitului estimat față de venitul brut înregistrat în evidența contabilă de agentul economic.				15%	15%	15%

Sursa: Alcătuită de autor în baza CCTM a Ministerului Finanțelor a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006; 2007-2009; 2008-2010; 2011-2013; 2014-2016 și a Codului Fiscal.

Dezvoltarea și consolidarea sistemului de management al finanțelor publice presupune îmbunătățirea eficienței și eficacității serviciilor publice prin implementarea integrală a bugetării bazate pe performanță, monitorizarea și raportarea rezultatelor.

Bugetare pe bază de performanță necesită identificarea indicatorilor de performanță.

E de menționat că în baza Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe (Monitorul Oficial nr.45-46/107 din 04.03.2008) elaborat de Ministerului Finanțelor în Republica Moldova s-a trecut la

elaborarea bugetului de stat pe bază de programe, utilizând 3 indicatori de performanță: indicator de resurse, de eficiență și de rezultat. Practica internațională de bugetare recomandă mai mulți indicatori bugetari de performanță .

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013 – 2020, pune accentul pe un șir de indicatori de performanță cu mult mai detaliați. Este vorba despre 28 de indicatori de performanță cu referire la evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilităților financiare.

Considerăm, că în vârful piramidei managementului finanțelor publice stă **bugetul**. *Bugetul este instrument de stabilizare macroeconomică, planificarea bugetară asigură alocarea resurselor financiare eficient prin ordonarea cheltuielilor după priorități sociale, urmărind obținerea beneficiilor sociale cu costuri optime.* Prin buget Guvernul coordonează activitățile sale, stabilește legăturile cu toate instituțiile subordonate lui.

În baza anexei nr.1 la Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 am scos în evidență cei 28 de indicatori de performanță. În anexă este efectuată o analiză concretă comparativă a bugetului din 2011 și cel din 2008, constatându-se scorul obținut, calificat cu A,B (B+) și C (C+).

Pe noi ne-a interesat indicatorii de performanță, care au fost luați în calcul la determinarea scorurilor, dar nu scorul ca atare. Este utilizat codul: **PI**, ceea ce înseamnă indicatori de performanță, fiecare PI poartă un număr al indicatorului corespunzător. Astfel, mai jos, prezentăm cei 28 de indicatori de performanță (PI), utilizați în această analiză comparabilă:

A. REZULTAT DE PERFORMANȚĂ: Credibilitatea bugetului

PI-1: Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat;

PI-2: Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat;

PI-3: Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat;

PI-4: Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților.

B. ASPECTE TRANSVERSALE DE BAZĂ: Complexitatea și transparența

PI-5: Clasificarea bugetului;

PI-6: Complexitatea informației incluse în documentația bugetară;

PI-7: Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate (*nivelul cheltuielilor extrabugetare, care nu sunt incluse în rapoartele fiscale*);

PI-8: Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației;

PI-9: Supravegherea riscului fiscal total din partea altor unități din sectorul public;

PI-10: Accesul publicului la principalele informații fiscale.

C. CICLUL BUGETAR

a) Bugetarea în baza politicilor

PI-11: Ordinea și participarea în procesul bugetar anual (calendarul bugetar fix, aprobarea oportună a bugetului de către legislativ);

PI-12: Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetară (*pregătirea prognozelor fiscale multianuale, cheltuieli anuale și cheltuieli de investiții...*);

b) Previzibilitatea și controlul executării bugetului

PI-13: Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor (*accesul contribuabililor la informații fiscale, existența unui mecanism de contestații fiscale...*);

PI-14: Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calculul impozitului (*măsurile de control, eficacitatea penalităților pentru nerespectarea obligațiilor de înregistrare și declarare, planificarea și monitorizarea auditului fiscal și programele de investigare a fraudelor*);

PI-15: Eficacitatea colectării impozitelor (*eficacitatea transferării impozitelor colectate la Trezorerie de către administrația veniturilor...*)

PI-16: Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor;

PI-17: Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor (*calitatea înregistrării și raportării datelor cu privire la datorii, sistemul de contractare a împrumuturilor și emiterea garanțiilor ...*);

PI-18: Efectuarea măsurilor de control al calculului salariilor (*modificarea la timp a dosarelor personalului și a calculelor salariale, controlul intern în evidența personalului și calculele salariale...*);

PI-19: Transparența, concurența și mecanism pentru plângeri în domeniul achizițiilor (*existența mecanismului de contestare a achizițiilor publice...*);

PI-20: Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor nonsalariale;

PI-21: Eficacitatea auditului intern;

c) Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea

PI-22: Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor (*bancare, de tranzit și avansurilor*);

PI-23: Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor;

PI-24: Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului;

PI-25: Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale;

d) Examinarea externă și auditul

PI-26: Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern;

PI-27: Examinarea de către legislativ a legii anuale a bugetului (*gradul de respectare a procedurilor, suficiența timpului pentru legislativ de a prezenta un răspuns la propunerile de buget, în deosebi propuneri asupra indicatorilor macrofiscali agregați și reguli referitoare la modificările bugetului în timpul anului fără aprobarea ex-ante de către legislativ*);

PI-28: Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern (*nivelul audierii ce au loc în legislativ, recomandarea de acțiuni către legislativ și implementarea acestora de către executiv*).

Cercetare acestor indicatori de performanță prezintă un tablou recapitular de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare pe termen mediu sau lung, identificând totodată succesele și insuccesele administrației publice cu privire la managementul finanțelor publice.

Utilizarea acestor indicatori de performanță va focaliza atenția funcționarilor publici și a tuturor angajaților din sistemul financiar să fortifice disciplina bugetar-fiscală, să consolideze procesul bugetar, să eficientizeze gestionarea resurselor bugetare și să crească transparența în procesul bugetar prin delimitarea competențelor și lărgirea împuternicirilor participanților în procesul bugetar și totodată ridicarea responsabilităților acestora.

În Republica Moldova prin aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe, Monitorul Oficial nr.45-46/107 din 04.03.2008, sunt prevăzuți următorii indicatori de performanță:

- **de rezultat** – determină aspectul rezultatelor și caracterizează efectul sau calitatea programului;
- **de produs** – caracterizează aspectul produsului și evaluează cantitatea produselor sau serviciilor, aferente atingerii obiectivelor ce se realizează în procesul derulării programului;

- **de eficiență** – caracterizează aspectul eficienței, exprimă costul unitar al produsului și rezultatelor, precum și consumul de timp raportat la o unitate de produs și rezultat.

Practica internațională prevede și un indicator foarte necesar, cum ar fi **indicatorul de resurse**.

- **Indicatorul de resurse** reflectă resursele (financiare, umane și materiale) utilizate pentru realizarea activităților vizând producerea mărfurilor și prestarea serviciilor.

Mai jos ne vom concentra atenția asupra practicii internaționale privind identificarea indicatorilor de performanță în managementul finanțelor publice. Practica internațională demonstrează că la elaborarea bugetului pe programe și performanțe este necesar de respectat anumite principii:

Principiul I. Stabilirea obiectivelor generale pentru a ghida procesul decizional al guvernului;

Principiul II. Stabilirea modalităților/căilor de atingere a obiectivelor;

Principiul III. Elaborarea unui buget cu acoperire pentru a atinge obiectivele;

Principiul IV. Evaluarea performanței și ajustarea pentru a încuraja progresul spre atingerea obiectivelor propuse.

Pe baza acestei analize, Guvernul ar putea avea nevoie de a face ajustări la buget, la planuri și politici dacă obiectivele urmează a fi atinse. Studiile efectuate în SUA privind elaborarea și executare bugetului federal au pus la bază următorii indicatori de performanță:

Indicatori de performanță

Input	Resurse
Output	Produs
Efficiency	Eficiență
Service Quality	Calitatea serviciilor
Outcome	Rezultat

Față de indicatorii de performanță se înaintează mai multe cerințe, și anume:

- să fie cuantificabili și măsurabili;
- să fie relevanți, ușor de înțeles, actuali, consistenți, comparabili și fiabili;
- să constituie o familie de indicatori.

Din cele expuse mai sus putem constata, că în cea mai mare parte din indicatorii de performanță bugetară utilizați în practica bugetară internațională, se implementează și în bugetarea din Republica Moldova.

Concluzii și recomandări

1. Menționăm, că indicatorul **calitatea serviciilor** în procesul bugetar în Republica Moldova nu se utilizează separat. De aceea propunem să fie implementat un astfel de indicator de performanță, cum este **calitatea serviciilor**.

Ca argument servește faptul, că sectorul public, în temei, prestează servicii (învățământul, sănătatea și alte servicii de mare importanță socială) populației. Contribuabilii, plătitori de impozite, cei care prin efortul lor financiar formează veniturile bugetului, sunt în drept să primească servicii calitative.

2. Indicatorul de performanță - **calitatea serviciilor sociale**, poate fi apreciat numai de consumatori, utilizând metoda de analiză **ex - post sau de sondaj**.

Pentru examinarea indicatorului de performanță – calitatea serviciilor, recomandăm ca instituțiile publice, prestatoare de servicii, să efectueze sondaje în rândul consumatorilor de servicii publice, fiindcă numai astfel se poate da o prețuire

veridică calității serviciilor, iar în baza rezultatului sondajului se pot lua decizii concrete de îmbunătățire a lucrurilor.

Referințe bibliografice

1. **STRATEGIA** de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 9 august 2013.
2. **NORME METODOLOGICE** privind elaborarea și prezentarea de către autoritățile publice centrale a propunerilor la proiectul bugetului de stat pentru anul 2014 și estimărilor pentru anii 2015-2016 (Anexă la Circulara Ministerului Finanțelor nr. 06/1-17 din 21 iunie 2013).
3. **NOTE METODOLOGICE** privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2014 și a estimărilor pe anii 2015-2016 (Anexa nr. 1 la circulara MF nr.06/2-07 din 14 iunie 2013).
4. **Regulamentul** privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 45-46/107 din 04.03.2008.
5. **Bugetarea** pe bază de performanță: (Ghid pentru administrația publică locală) / experți: Roșcovan Mihai, Manole Tatiana, Secrieru Angela [et.al.]. – Ch.: „Nova-Imprim” SRL. 2010. – 68 p.