

## CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU – INSTRUMENT DE GARANTARE A VIABILITĂȚII BUGETARE

**Cristina CRAEVSCAIA-DERENOVA**, *asist. univ.,  
Facultatea de Drept și Științe Sociale,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

**Abstract:** *This article refers to the Medium-term budgetary frameworks (MTBF), as multiannual budget plan, that contains both expenditure and revenue projections as well as the resulting budget balances. MTBF documents are prepared annually in order to frame the budget in a medium-term perspective. They establish the objectives of the fiscal-fiscal policy and determines the framework of resources and expenditures of the national public budget and its components in the perspective of three years.*

**Keywords:** *Medium-term budgetary frameworks, budget, public finance, state revenues, state spending, budget year, budgetary allocations, the national public budget, budgetary law.*

Atenția sporită asupra necesității consolidării capacității financiare a statului, fortificării instituției bugetului de stat drept instrument-cheie a politicii economice, determină un studiu minuțios asupra disciplinei bugetar-fiscale și managementului eficient al finanțelor publice. Insuficiența acută de venituri la buget, necesitățile crescânde de cheltuieli și investiții considerabile, deficite bugetare mult prea mari și posibilități de a le finanța mult prea mici – sunt doar câteva probleme ce rămân actuale și astăzi, necesitând măsuri și tehnici eficiente.

Planificarea bugetară reprezintă, în sine, o pârgă de influențare a activității economice și a vieții sociale. Astfel, sursele de bază ale veniturilor financiare și destinația cheltuielilor efectuate de stat definesc economia și prioritățile sale de dezvoltare, impunând ca o necesitate eficiența folosirii banului public, permanenta identificare de noi resurse care să fie alocate prompt pentru necesitățile sociale. În încercarea de a soluționa dezechilibrele economice, statul urmărește realizarea stabilizării economice prin utilizarea instrumentelor politicilor monetare și fiscale.

Inspirată în mod direct din teoriile keynesiste, politica de stabilizare a fost utilizată pe larg în țările occidentale dezvoltate după cel de-al doilea război mondial și până la începutul anilor '80 ai secolului XX. Ea s-a concretizat în încurajarea cererii, când șomajul devenea semnificativ, și în reducerea cererii, când inflația devenea amenințătoare, în anii '80, însă, unele țări (de exemplu, SUA și Marea Britanie) s-au dezis de politica de stabilizare (ca urmare a curenților acesteia), înlocuind-o cu strategia financiară pe termen mediu (Medium-Term Financial Strategy).

Progrese importante în domeniul reformelor bugetare în Republica Moldova au vizat implementarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu – *CCTM*, în anul 2002, ulterior redenumit Cadru Bugetar pe Termen Mediu – *CBTM*; modernizarea sistemului de control financiar public intern (în anul 2010), aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020 (în anul 2013), elaborarea și adoptarea (în anul 2014) a bugetului de stat bazat totalmente pe programe, adoptarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (2014) și a Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului (în anul 2014).

Sustenabilitatea și viabilitatea finanțelor publice, concepte regăsite tot mai des în politicile financiare contemporane, sunt asigurate, sub aspecte temporale diferite, prin planificări ale veniturilor și cheltuielilor publice. Astfel, putem evidenția:

- O planificare pe termen relativ lung, prin intermediul Strategiilor Naționale de Dezvoltare: „Moldova 2020” [8], „Moldova 2030” (aflată în curs de adoptare). Acestea relevă o viziune consolidată privind dezvoltarea economică susținută pe termen lung, având la temelie un studiu diagnostic al constrângerilor de dezvoltare economică.
- O planificare pe termen mediu, realizată prin mecanismul Cadrului Bugetar pe Termen Mediu, ca o modalitate de corelare a alocării resurselor cu politicile și strategiile guvernamentale într-o perspectivă pe termen mediu: CBTM 2018-2020, CBTM 2019-2021, CBTM 2020-2022, CBTM 2021-2023.
- O planificare anuală prin legile bugetare anuale interdependente: legea bugetului de stat, legea bugetului asigurărilor sociale de stat, legea fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

Doctrina de specialitate, precum și cadrul legislativ național oferă multiple caracterizări pentru CBTM: este un instrument de gestionare a finanțelor publice; o modalitate de corelare a alocării resurselor cu politicile și strategiile guvernamentale într-o perspectivă pe termen mediu; un document de analiză și prognoză financiară pe termen mediu.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014, definește CBTM drept *document prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale și se determină cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național și ale componentelor acestuia în perspectiva de trei ani* [9, art. 3].

Hotărârea Guvernului nr. 776 din 28.10.2020 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2021-2023) demarează cu precizarea că CBTM este documentul principal în baza căruia urmează a fi întocmit bugetul anual, este elaborat în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 [6, anexa].

Practica statelor membre UE în domeniul CBTM este fundamentată pe Directiva 2011/85/UE a Consiliului, din 8 noiembrie 2011, care, în art. 2, definește cadrele bugetare pe termen mediu drept *un ansamblu specific de proceduri bugetare naționale care extind orizontul elaborării politicii bugetare dincolo de calendarul bugetar anual și care includ definirea priorităților în materie de politică și a obiectivelor bugetare pe termen mediu* [1, art. 2].

În viziunea doctrinarului și expertului FMI Richard Hughes, CBTM urmărește obiectivul plafonării cheltuielilor publice multianuale, vizează alocațiile bugetare multianuale și indicatorii de performanță [7, p. 5].

Daniel Tommasi, pornind de la specificarea că, în cadrul bugetelor anuale, direcțiile politicilor bugetare sunt marginale și temporal limitate, argumentează că previziunea pe termen mediu are avantajul ameliorării eficacității alocațiilor bugetare prin planificarea acestora pe o perioadă mai îndelungată [3, p. 86].

Manualul Băncii Mondiale cu privire la managementul cheltuielilor publice (1998) stipulează că CBTM/CCTM este un ansamblu coerent de obiective strategice și de programe a cheltuielilor publice, care definește cadrul în care ministerele de resort pot lua decizii privind repartitia și utilizarea resurselor de care dispun [10, p. 38].

CCTM își are originea în practica statelor vest-europene, în special, primele tendințe de planificare pe termen mediu s-au cristalizat în anii '60- '70 ai sec. XX în Germania și Marea Britanie. Pornind de la rolul inițial, de finanțare multianuală a politicilor statului, la mijlocul anilor '80, CCTM devine instrumentul de plafonare și control a cheltuielilor publice. Apărut în contextul reformei managementului finanțelor publice, desfășurate în țările Uniunii Europene și în alte țări democratice din Europa de Vest, printre primele țări care au aplicat CBTM în procesul bugetar sunt Noua Zeelandă, Marea Britanie și Australia. Către sfârșitul anilor '90, inițiativa cu privire la CBTM s-a extins în țările cu economie în tranziție, în care CBTM este considerat principalul instrument de susținere și implementare a reformelor bugetare.

În Republica Moldova, CCTM a fost introdus în 2002 pentru a ameliora disciplina financiară globală; a îmbunătăți prognozele macroeconomice și fiscale și a elabora unui cadru real și cuprinzător de resurse; a asigura o legătură mai bună între alocarea resurselor și prioritățile de politici; a îmbunătăți procesul decizional în domeniul gestionării bugetului; pentru a dispune de un grad mai înalt de previzibilitate financiară [5, p. 6]. Actualmente, CBTM identifică problemele-cheie ale bugetului și soluțiile posibile; are menirea de a spori capacitatea autorităților publice de a gestiona finanțele publice și a asigura transparența în procesul de gestionare a finanțelor publice.

În procesul bugetar, CBTM este faza inițială și parte integrală a ciclului anual de planificare a bugetului; pregătit și aprobat de Guvern înainte de elaborarea bugetului anual; un cadru strategic pentru pregătirea ulterioară a bugetului; elaborat anual în perioada ianuarie – aprilie, avansând cu un an pentru a menține orizontul de timp de trei ani.

Prognozele macroeconomice și bugetare rupte de realitățile economice și sociale, precum și cele care ar favoriza, în manieră inechitabilă, anumiți subiecți, pot împiedica, în mod considerabil, eficacitatea planificării bugetare și, prin urmare, pot face dificilă respectarea disciplinei bugetare, în timp ce transparența și discutarea metodelor de previzionare pot crește semnificativ calitatea previziunilor macroeconomice și bugetare realizate pentru elaborarea planificării bugetare. Astfel, credibilitatea și eficacitatea sunt trăsăturile fundamentale ale unui CBTM cu impact asupra finanțelor publice.

În Republica Moldova, CBTM urmărește următoarele obiective principale: de a pune la dispoziția autorităților publice centrale și locale un cadru cuprinzător și realist de resurse pentru planificarea și managementul cheltuielilor publice; de a spori previzibilitatea procesului de planificare bugetară, asigurând astfel implementarea durabilă a programelor guvernamentale într-o perspectivă pe termen mediu (de trei ani); de a fortifica legătura dintre programele de cheltuieli și prioritățile de politici guvernamentale; de a oferi mai multe competențe ministerelor și autorităților publice în procesul de alocare și utilizare a resurselor publice. Realizarea acestor obiective, care trebuie să fie complementate de reforme și în domenii ce țin de managementul bugetar, necesită timp și resurse.

O trăsătură esențială a CBTM este legătura dintre politici și planificarea bugetului. Legea bugetară anuală nu numai că trebuie să fie compatibilă cu dispozițiile cadrului bugetar pe termen mediu, dar și previziunile/prioritățile privind veniturile și cheltuielile care rezultă din cadrul bugetar pe termen mediu trebuie să stea la baza întocmirii bugetului de stat. Orice abatere de la aceste dispoziții se motivează [2, p. 86].

Odată cu adoptarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011 la finele anului 2007, Guvernul a avansat în domeniul fortificării procesului de elaborare a politicilor prin introducerea Planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare – o procedură pentru actualizarea anuală și avansarea în timp a planului său de implementare a politicilor și asigurarea legăturii acestuia cu elaborarea anuală a CBTM și a bugetului.

Procesul de actualizare a Planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare începe în luna decembrie când se elaborează Documentul de stabilire a priorităților de către aparatul Guvernului. Actualizarea planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare are loc odată cu pregătirea strategiilor sectoriale de cheltuieli în contextul CBTM. Astfel, strategiile sectoriale de cheltuieli, care reflectă prioritățile planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare, precum și ale altor documente de planificare strategică, reprezintă instrumentul care asigură alocarea resurselor publice către prioritățile de politici ale statului.

Elementele principale ale CBTM sunt cadrul macro-financiar, cu o prognoză a resurselor disponibile pentru finanțarea cheltuielilor publice; structura veniturilor și cheltuielilor publice; analiza sectorială și planurile strategice de cheltuieli pe sectoare; plafoanele de cheltuieli pe sectoare și autorități publice centrale. Actualmente, CBTM cuprinde toate componentele bugetului public național; conține elemente de analiză și planificare strategică sectorială; este extins la nivel local, începând cu anul 2004. Denumirea și aria de cuprindere a analizei CBTM variază de la țară la țară. Însă, principiile și elementele principale ale reformei CBTM sunt aceleași în toate țările [11, p. 107].

Astfel, elementul 1: *Cadrul macrofinanciar pe termen mediu* care asigură prognoza bugetară generală și cadrul de resurse în care sunt finanțate programele de cheltuieli publice, are în structura sa patru sub-elemente: cadrul macroeconomic pe termen mediu, care prezintă prognozele evoluției economiei în următorii trei ani; prognoza veniturilor publice pentru următorii trei ani, care rezultă din prognoza macroeconomică, obiectivele politicii fiscale și administrării fiscale; prognoza deficitului bugetar și surselor de finanțare a acestuia; și cadrul financiar global pe termen mediu, care este compus din indicatorii agregați ai veniturilor, cheltuielilor publice, deficitului și surselor de finanțare a acestuia.

Elementul 2: *Strategia bugetară și revizuirea cheltuielilor publice*, care oferă analiza politicilor, strategiei și a performanței pe care se fundamentează elaborarea opțiunilor bugetare ale Guvernului. Analiza se desfășoară în cadrul a două etape: (i) etapa I atunci când sunt identificate și discutate în documentul de concept CBTM principalele provocări și priorități care urmează a fi analizate în cadrul

procesului de elaborare a următorului CBTM; și (ii) etapa II când sunt elaborate note tehnice cu privire la analiza problemelor majore de politică, strategie și performanță bugetară. Acestea se includ în calitate de anexe la Documentul privind prognozele CBTM.

Elementul 3: *Plafoanele de cheltuieli și prognozele CBTM* care stabilesc limitele generale în cadrul cărora se elaborează strategiile sectoriale de cheltuieli. Plafoanele de cheltuieli au un rol important în procesul de planificare a bugetului, deoarece acestea asigură planificarea activităților în baza unei evaluări realiste a volumului potențial de resurse disponibile. Lucrul tehnic ce ține de elaborarea plafoanelor totale de resurse și prognozelor de cheltuieli se efectuează de Ministerul Finanțelor. Determinarea plafoanelor de cheltuieli implică două sub-elemente principale: prognozele cheltuielilor publice divizate pe componentele bugetului public național; pe principalele categorii economice; și prognozele cheltuielilor la nivel de sector, care, în cazul bugetului de stat, se divizează ulterior pe autorități publice centrale [4, p.78].

Elementul 4: *Strategiile sectoriale de cheltuieli* analizează implicațiile politicilor și priorităților strategice ale Strategiei naționale de dezvoltare asupra alocării resurselor pe programele majore de cheltuieli. Analiza include toate cheltuielile bugetului public național în cadrul unui sector și presupune realizarea următoarelor sarcini: analiza provocărilor fiecărui sector și evaluarea situației de moment; reflectarea sumară a inițiativelor de programe; evaluarea măsurilor prioritare de îmbunătățire a eficienței cheltuielilor publice la nivel de sector și, prin urmare, care eliberează resurse pentru noile inițiative; evaluarea implicațiilor pentru cheltuielile publice, cele curente și capitale, în fiecare din domeniile de program; și stabilirea indicatorilor cu privire la performanța programului și rezultatele politicilor.

Ministerul Finanțelor ar putea introduce ulterior careva ajustări, rezultate în urma finalizării proiectului bugetului. Iar un guvern nou-ales ar putea să-și actualizeze cadrul bugetar pe termen mediu pentru a ilustra noile sale priorități politice. În acest caz, noul guvern evidențiază diferențele față de cadrul bugetar pe termen mediu anterior [12, pct.30-34].

Reiterând importanța și complexitatea CBTM, putem concluziona că acesta este un proces complex, cu implicarea multiplelor autorități de stat, ce urmărește drept obiective esențiale conso-lidarea disciplinei financiare în sectorul public, fundamentarea strategică a veniturilor și cheltuielilor publice, precum și asigurarea transparenței planificării finanțelor publice. Este acel instrument extrem de util, ce vine să completeze vidul existent, deseori, între politicile de dezvoltare și traducerea lor bugetară.

#### **Bibliografie:**

1. Directiva 2011/85/UE a Consiliului, din 8 noiembrie 2011, privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre // **[On-line]: [Citat 10.09.2021]. Disponibil:** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0085&from=BG#d1e577-41-1>
2. ROTARU, L. Importanța planificării strategice a bugetului în Republica Moldova. În: *Administrarea Publică*, 2016, nr. 2(90), p.86-93. **ISSN 1813-8489**
3. TOMMASI, D. *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement*. Paris: Ed. Savoir, 2010. 218 p. **ISSN: 2105-553X**
4. ULIAN, G., Vișanu, T. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu – instrument eficient de planificare a bugetului. În: *Economie. Științe Exacte. Revistă internațională științifico-didactică*, nr 2(62), 2013. **ISSN 1857-2073**
5. Ghid succint privind CCTM și rolul acestuia în procesul de planificare a bugetului de stat. Chișinău, 2006// **[On-line]: [Citat 10.09.2021]. Disponibil:** [http://www.old.mmpsf.gov.md/docs/sedinte\\_donatori/material7\\_5\\_md.pdf](http://www.old.mmpsf.gov.md/docs/sedinte_donatori/material7_5_md.pdf)
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2021-2023), nr. 776 din 28.10.2020 // **[On-line]: [Citat 10.09.2021]. Disponibil:** [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=123891&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123891&lang=ro)
7. HUGHES, Richard. *Cadres budgétaires à moyen terme: Objectifs, conception et performance*. În: *International Consortium on Governmental Financial Management*, 5-7 decembrie, 2011 // **[On-line]: [Citat 10.09.2021]. Disponibil:** <https://ru.scribd.com/presentation/74892946/Cadres-budgetaires-a-moyen-terme-Objectifs-conception-et-performance>
8. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare "Moldova-2020", nr. 166 din 11.07.2012 // **[On-line]: [Citat 02.09.2021]. Disponibil:** <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=345635>

9. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014 // **[On-line]: [Citat 10.09.2021]. Disponibil:** [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121242&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121242&lang=ro#)
10. Manualul Băncii Mondiale cu privire la managementul cheltuielilor publice. Washington, USA: Ed. The International Bank for Reconstruction and Development, 1998. 193 p. **ISBN 0-8213-4297-5.**
11. RAFFINOT, M. SAMUEL, B. Les cadres de dépenses à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu? În Stateco, Revista metodologică și analitică, nr.100, 2006, p. 107. **ISSN 0224-098X**
12. Raportul special al Curții de Conturi Europene privind cerințele UE aplicabile cadrelor bugetare naționale, nr. 22 din 2019 **[On-line]: [Citat 09.09.2021]. Disponibil:** [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_22/SR\\_Fiscal\\_Stability\\_RO.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_RO.pdf)