

## BUGETUL DE PROGRAME: INSTRUMENT DE SPORIRE A TRANSPARENȚEI PROCESULUI BUGETAR

*COCIUG Victoria, dr., conf. univ., ASEM,  
POSTOLACHE Victoria, dr., conf. univ., USARB*

*The experience of reforming the public finance management system in developed countries over the past two decades has shown that the introduction of target-oriented principles of budgeting into the practice of public authorities gives a positive result, despite the fact that the concepts of constructing the program budget in each individual state have their own characteristics, which in greatly complicates their comparison.*

*In general, the very principle of budgeting in the context of missions (areas of activity) of the government, uniting several budget programs in accordance with the goals of state policy they are aimed at, remains the same.*

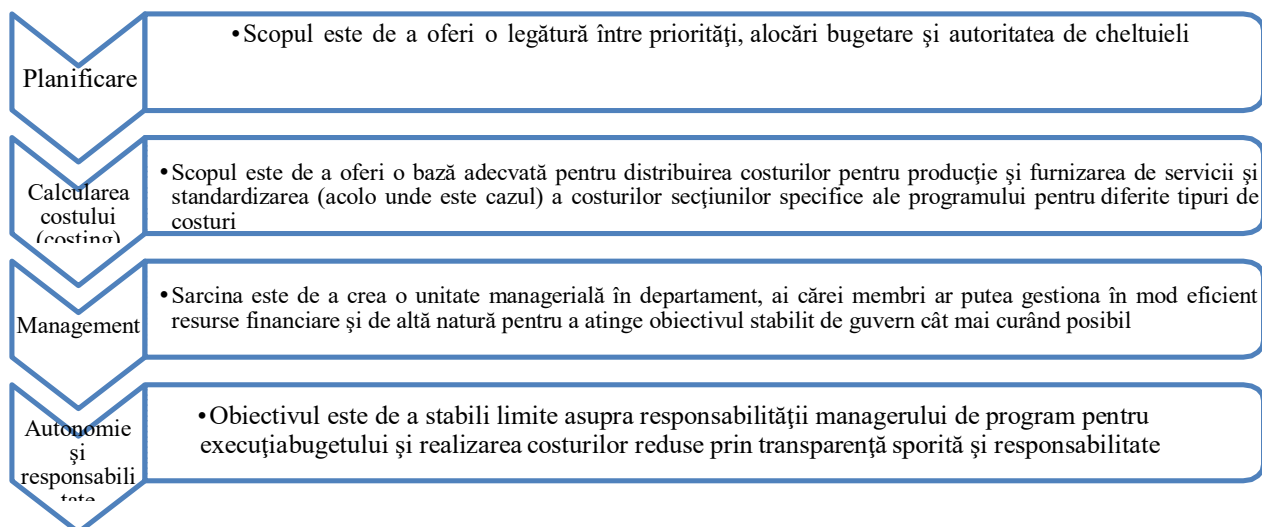
Interesul pentru problema creșterii transparenței procesului bugetar este susținut în mare parte de principalele instituții financiare internaționale. Astfel, prin implementarea bugetului pe programe în Republica Moldova a fost perfecționat substanțial procesul bugetar și ca urmare s-au îndeplinit angajamentele față de FMI. Actualmente, bugetul pe programe facilitează accesul la resurse financiare de către APL de toate nivelele, fiind respectat și principiul transparenței.

Sistemul de monitorizare a indicatorilor de performanță a programelor guvernamentale este conceput pentru a juca un rol cheie în evaluarea eficacității punerii în aplicare a principalelor direcții ale politicii guvernamentale. În general, trebuie remarcat faptul că o practică similară există în aproape toate țările care au trecut la bugetarea pe programe. Atenția publicului, în special a mass-media, este întotdeauna îndreptată către indicatorii eficacității guvernului și a ministerelor de resort care fac parte din acesta. Materialele de sistem, codurile, liniile directoare publicate la inițiativa organizațiilor financiare internaționale nu sunt obligatorii, dar respectarea principiilor prevăzute în acestea este considerată de comunitatea internațională drept respectarea standardelor de bune practici.

Astfel, principalele documente internaționale sunt:

1. Codul de bune practici al FMI pentru transparența fiscală (în continuare - codul FMI);
2. Ghidul FMI privind transparența fiscală;
3. Cele mai bune practici pentru transparența bugetului OECD.

Obiectivul general al bugetării pe programe este de a lega cheltuielile cu performanța ministerelor care îndeplinesc funcții sau furnizează servicii în cadrul mandatului lor. Utilizarea programelor permite, de asemenea, departamentelor să funcționeze eficient, eficace și economic. Obiectivul general poate fi împărțit în patru domenii conturate de structura programului, menționate în figura 1.



**Figura 1. Domeniile obiectivului general al bugetării pe programe**

*Sursa: elaborat de autor*

CONFERINȚA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ  
dedicată aniversării a 25 ani ai învățământului economic la USARB  
**ASIGURAREA VIABILITĂȚII ECONOMICO-MANAGERIALE PENTRU DEZVOLTAREA  
DURABILĂ A ECONOMIEI REGIONALE ÎN CONDIȚIILE INTEGRĂRII ÎN UE**

Principalul obiectiv al bugetării pe programe este îmbunătățirea eficienței sociale și economice a cheltuielilor. Avantajele cheie ale abordării pe program în comparație cu cea tradițională sunt durabilitatea fiscală sporită și eficiența activităților departamentelor sectoriale și o legătură mai strânsă între buget și obiectivele strategice ce urmează a fi realizate.

În centrul bugetării pe programe se află clasificarea pe program a cheltuielilor, a cărei structură este determinată de obiectivele și sarcinile politicii socio-economice. Elementele fundamentale ale sistemului pentru asigurarea implementării eficiente a programelor sunt:

- indicatori cheie ai eficienței cheltuielilor fondurilor bugetare;
- mecanisme de evaluare și auditare a programelor;
- stimulente pentru gestionarii fondurilor bugetare.

În scopul evaluării și stabilirii priorităților pentru politica bugetară, este important să existe mecanisme pentru înregistrarea informațiilor cu privire la eficacitatea programelor implementate în ciclul bugetar.

**Tablul 1 Metode de bugetare și forme de control asupra execuției bugetare**

| Criteria                                      | Cost / bugetare tradițională  |                                      | Bugetarea pe program   |
|---|---|--------------------------------------|--|
| Mișcare de-a lungul „verticalei” bugetare     | De jos în sus   |                                      | De sus în jos  |
| Mecanismul de cheltuire a fondurilor bugetare | Finanțarea competențelor de cheltuieli ale administratorilor de fonduri bugetare în conformitate cu normative |                                      | Programe de finanțare bazate pe analiza cost-beneficiu                     |
| Forme de control                              | Extern  | Intern                               | Direct de administratorii fondurilor bugetare                              |
| Organe de control                             | Ministerul Finanțelor etc.  | Ministerele de resort                | Departamentele din ministerele de resort                                   |
| Obiecte de control                            | Costuri - articole de cost  | Costuri - tipuri de costuri agregate | Rezultatele activității departamentelor și costurile totale de funcționare |

*Sursa: elaborat de autor*

După cum arată experiența mondială, nu există un model unic de bugetare pe program, dar prezența unui set de anumite elemente ale acestuia este tipică pentru fiecare dintre țările cu un buget bazat pe program. Elementele de bază ale modelului pentru bugetarea pe program sunt:

- clasificarea pe programe a bugetului
- structura bugetului pe programe
- sistemul de asigurare a implementării eficiente a programelor
- mecanismul de stabilire a priorităților strategice în cadrul ciclului bugetar
- mecanismul de revizuire a cheltuielilor pe programe

Asigurarea transparenței bugetului pe programe se bazează pe respectarea următoarelor principii:

1. Principiul actualității și securității informațiilor, care constă în colectarea sistematică și evidența informațiilor privind rezultatele implementării programelor în procesul de pregătire a bugetului. O condiție prealabilă este anunțarea deschisă de către managerii bugetari a rezultatelor așteptate de la implementarea programelor, precum și a indicatorilor cheie de performanță. Respectarea principiului contribuie atât la apariția spațiului fiscal în cazul inițierii de noi programe fără a fi nevoie să crească suma totală a cheltuielilor, cât și la consolidarea fiscală. Stimularea administratorilor de fonduri bugetare pentru a lua decizii raționale se realizează prin stabilirea unei relații între eficacitatea implementării programelor și volumul finanțării acestora;

2. Principiul suficienței informațiilor constă în recunoașterea resurselor financiare și umane limitate pentru construirea unui sistem informațional care să ofere o evaluare complexă a programelor. Mecanismul de evaluare, fiind o parte integrantă a modelului de bază, folosește următoarele informații: gradul de conformitate a rezultatelor așteptate cu nevoile societății și a politicilor publice, indicatori ai eficienței socio-economice a programelor, validitatea și adecvarea logicii programului la rezultatele scontate. Evaluarea eficienței programelor este baza pentru luarea deciziilor bugetare și nu un instrument pentru evaluarea sectoarelor economiei;

3. Principiul integrării necesită utilizarea informațiilor în procesul de bugetare, deoarece disponibilitatea acestora servește ca o condiție necesară, dar nu suficientă, pentru construirea unui model de bugetare eficient. Datele de monitorizare ale programelor existente ar trebui integrate în procesul bugetar pentru a revizui obiectivele politicii bugetare, modificarea în timp util sau eliminarea programelor cu prioritate redusă;

4. Principiul sinergiei și cooperării constă în schimbul de informații între inițiatorii deciziilor și cei responsabili de adoptarea acestora, precum și complexitatea abordării bugetare la nivel de stat. Pe de o parte, planificarea pe termen mediu în sectoare, în special în domeniul sănătății și educației, este o sursă de informații necesare pentru managerii de buget. Pe de altă parte, planificarea la nivel național acționează ca un instrument pentru stabilirea priorităților pentru planurile sectoriale. Bugetarea pe programe necesită integrarea instituțională a procesului de planificare și bugetare, de exemplu, prin combinarea ambelor funcții într-un singur departament;

5. Principiul flexibilității manageriale, a cărui implementare practică face posibilă asigurarea adaptării la timp a

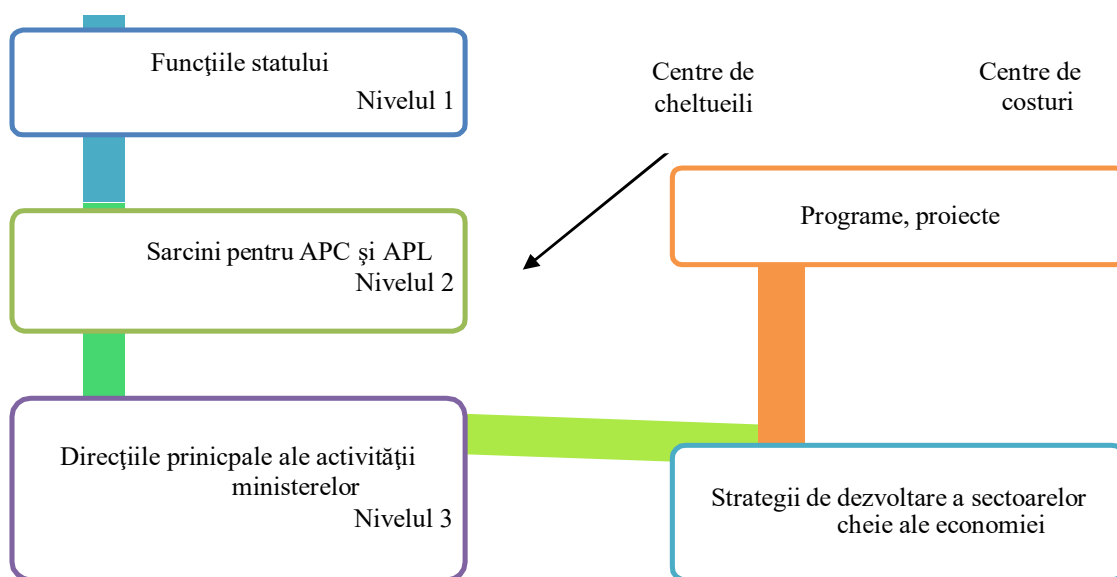
CONFERINȚA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ  
dedicată aniversării a 25 ani ai învățământului economic la USARB  
**ASIGURAREA VIABILITĂȚII ECONOMICO-MANAGERIALE PENTRU DEZVOLTAREA  
DURABILĂ A ECONOMIEI REGIONALE ÎN CONDIȚIILE INTEGRĂRII ÎN UE**

unităților structurale responsabile de implementarea programelor la condițiile în schimbare. Managerilor de buget și coordonatorilor de programe li se oferă o autoritate sporită pentru a lua decizii în timp util legate de alegerea resurselor necesare implementării eficiente a programelor.

Bugetul pe programe este elaborat de sus în jos. În primul rând, guvernul reduce limitele de cheltuieli agregate: cât se va cheltui în total, cât se va cheltui pentru investiții, care va fi deficitul bugetar și așa mai departe. Aceste limite se bazează pe ipoteze prudente despre creșterea economică, șomajul, inflația și alte cantități macro. Analiza departamentală care ignoră prognoza este înlocuită de analiza fiscală bazată pe prognoză. În al doilea rând, guvernul stabilește limite sectoriale, adică repartizează cheltuielile între principalele sectoare, iar în cadrul sectorului, noi inițiative pot fi finanțate din vechile programe. Dacă limitele sectoriale nu afectează limitele agregate și coincid cu „limitele” departamentelor, atunci bugetul programului este bine pregătit. În al treilea rând, guvernul stabilește limite intra-sectoriale - „plafoane” pentru bugetele departamentale. În cele din urmă, guvernul poate limita, de asemenea, anumite componente ale programelor, de exemplu, cheltuielile de funcționare (preferate de departamente îndetrimentul capitalului).

Bugetarea pe programe implică, de asemenea, o separare clară a rolurilor și responsabilităților. Deciziile privind limitele agregate și sectoriale sunt luate de prim-ministru la propunerea ministrului finanțelor. Accentul se pune aici pe gestiunea fiscală agregată, planificarea pe termen mediu (plafoane pentru cheltuieli pe mai mulți ani) și prioritățile politice. În ceea ce privește limitele intra-sectoriale, ministrii își formează bugetele, dar există reguli generale pe care trebuie să le respecte. În loc de negocieri îndelungate și jocuri birocratice - puteri delegate. Mai puține cereri frivole de fonduri bugetare și mandate neasigurate, adică consolidare fiscală îmbunătățită. În loc de o reacție a departamentelor la deciziile „de sus” de tip „așteaptă și vezi” - restructurare proactivă a cheltuielilor „de jos”.

Punctul de plecare pentru construirea unui buget pe programe este de a stabili o relație strânsă între funcțiile statului și obiectivele strategice ale acestuia prin legarea competențelor fiecărui administrator de fonduri bugetare sau centru de cheltuieli cu politica de stat dintr-un sector specific (figura 3). Subprogramele și proiectele implementate în cadrul programelor sunt centre de costuri pentru care este elaborată o clasificare economică.



**Figura 2. Abordarea bugetării pe programe**

*Sursa: elaborat de autor*

În concluzie menționăm că bugetul pe programe este conceput pentru a rezolva problemele de sporire a cheltuielilor publice și pentru a evalua eficacitatea acestora, pentru a depăși dificultățile de percepere a alocațiilor bugetare în contextul clasificării bugetare și, de asemenea, pentru a uni numeroase instrumente dispersate, orientate spre programe, utilizate în procesul bugetar. Dezvoltarea programelor bugetare devine o încercare de a combina toate instrumentele pentru atingerea obiectivelor politicii publice la dispoziția guvernului.

Formarea bugetului în contextul programului conduce inevitabil la o regândire profundă a funcțiilor și sarcinilor activităților autorităților executive. Avantajele sistemului bugetar al statului de drept se datorează însăși naturii sale: prezența unui mecanism democratic de responsabilitate, implementat prin forme moderne de control public și o societate civilă puternică, în care autoritățile publice apără în mod egal interesele statului și contribuabilului.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Diamond, J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. In: IMF Working Paper WP/03/169. June 2003. Disponibil: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.
2. Jacobs, D., Hélix, J.-L., Bouley, D. Budget Classification. Technical Notes and Manuals / International Monetary Fund. December 2009. Disponibil: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>.