

BUGETAREA PE BAZĂ DE PERFORMANȚĂ: ABORDARE COMPARATIVĂ PERFORMANCE-BASED BUDGETING: COMPARATIVE APPROACH

Maria COJOCARU,
dr., Universitatea de Stat din Moldova
Lilia ȚĂRANU,
doctorand, Școala Doctorală de Științe Economice a USM

ABSTRACT: In the study, the authors researched the evolution of the performance-based budgeting concept (BBP). The subject was developed through the comparative analysis of two budget design models: resource-based and performance-based budgeting. The authors applied the monographic and the comparison method. The researched aspects led to the general conclusion that PBB is generally a complex, continuous and long lasting process. Performance-based budgeting (PBB) is a budget development method that allows the identification and tracking of budgetary means considering the results and performance.

KEYWORDS: performance, the performance-based budgeting model, territorial-administrative units.

INTRODUCERE

Unul dintre principalul element cheie determinant al existenței și dezvoltării oricărei autorități/instituții publice îl constituie organizarea, planificarea și desfășurarea întregii activități pe principii de bugetare eficientă, economică și eficace. Cea mai sigură și reală formă de manifestare a eficienței la nivelul unei autorități/instituții publice o reprezintă rezultatele obținute în urma desfășurării activității proprii zise.

La etapa actuală implementarea tuturor mecanismelor de modernizare a managementului finanțelor publice au devenit cruciale în procesul de eficientizare a utilizării resurselor bugetare. În Republica Moldova, deasemenea, recent au fost puse spre implimentare, coordonare și evaluare o serie de reforme în cadrul unităților administrativ-teritoriale de comun cu modelele europene de bugetare cât și a standardelor internaționale.

Astfel, tot mai des este omniprezentă noțiunea de „performanță” ceea ce reprezintă abordarea unei unități administrativ-teritoriale vis-a-vis de gradul de îmbunătățire și de dezvoltare, care include anumite sub-procese, cum ar fi: definirea strategiei (planificarea și stabilirea obiectivelor), implementarea strategiei și a listei de inițiative, precum și evaluarea și măsurarea performanței, iar bugetul relevând totalitatea veniturilor, cheltuielilor și a surselor de finanțare pentru o bună funcționalitate a autorității/instituției publice. Performanța este o idee simplă în aparență: simplă deoarece este ușor a determina concepte și obiective de bază; în aparență deoarece este dificilă aplicarea acestor idei în programul de guvernare [3].

În Republica Moldova performanța bugetară reprezintă nivelul și capacitatea de gestionare a procesului de bugetare bazată pe programe, subprograme și activități, planificarea bugetului programului, gradul de implimentare, executare, monitorizare și evaluare a instituțiilor administrației publice locale.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Conform cadrului legislativ al Republicii Moldova conceptul de performanță este definit ca un rezultat al activității autorităților/instituțiilor bugetare ca urmare a implementării programelor, exprimat ca impact social-economic sau de altă natură, ca volum de servicii prestate sau ca eficiență a utilizării resurselor bugetare [1]. Acest concept a stat la baza elaborării modelului de bugetare pe bază de program și performanță (BBP) sau (*Modelul PBB (Performance-Based Budgeting)*) care a fost introdus, pentru prima dată, încă în anul 1914 la nivel de oraș (New-York), unde informația despre performanță a fost utilizată pentru deciziile bugetare, mai apoi s-a extins la nivel de stat și ulterior - la nivel federal. În bugetul federal al SUA, bugetarea pe bază de performanță (BBP) a fost utilizată, pentru prima dată, în anul fiscal 1951 [4,p.119-120].

Tabelul 1. Sinteza evoluției conceptului de bugetare pe bază de performanță

| Autori/anul | Descriere |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.Raportul Comisiei Hoover (1949) | Conceptul general a dat naștere o dată cu Controlul executiv centralizat obligatoriu, pe de o parte, responsabilitatea descentralizată a managerilor în realizarea funcțiilor prin bugete și direcționarea obiectivelor prestabilite pe o perioadă mai mare, contabilitate și raportare financiară, pe de altă parte [5, p.5]. |
| 2.Robinson M. (2002) | Bugetarea bazată pe performanță are scopul de a transforma bugetarea într-un instrument puternic pentru maximizarea eficienței și eficacității statului [6]. |
| 3.OCDE (2004) | Bugetarea bazată pe performanță este o formă a bugetării care asociază fondurile alocate pentru obținerea unor rezultate măsurabile [7, p.8]. |
| 4.Moynihan D. (2006) | Bugetarea bazată pe performanță reprezintă transferarea bugetării la un punct, unde politicienii ar finanța programe mai eficace și ar reduce sau reorganiza programele mai puțin eficace [8, p.151-168]. |
| 5.Gilmour J., Lewis D. (2006) | Bugetarea bazată pe performanță integrează rezultatele evaluării performanțelor în procesul bugetar, în mod ideal rezultând în alocările bugetului care reflectă mai îndeaproape meritul relativ al programei [9, p.742-752]. |
| 6.Secrieru A. (2010) | Un buget de program și performanță este un plan financiar care asigură stabilirea misiunii administrației publice, a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanței lor ca parte a procesului bugetar, care creează legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare a administrației publice și rezultatele anticipate [10, p.61]. |
| 7. Ordinul Ministrului Finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015 | Bugetarea pe programe reprezintă o metodă de prezentare și fundamentare a bugetelor, având la bază programe cu scopuri, obiective și indicatori de evaluare a performanței acestora la toate etapele procesului bugetar; este de asemenea un instrument eficient de management bugetar, care facilitează stabilirea priorităților și luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare [2]. |

Sursa: elaborat de autori

Reieșind din cele analizate putem conchide clar că în literatura de specialitate, nu există o definiție acceptată unanim cu privire la bugetarea bazată pe performanță (BBP). Terminologia este destul de difuză, deoarece sintagma se poate referi la formatul bugetului bazat pe performanță, procesul bugetar sau ciclul bugetar [11, p.356]. Respectiv definirea noțiunii de “buget”, “performanță” sau “bugetare pe bază de performanță” are ca elemente primordiale un set de reguli, scopuri, obiective clare, termene, resurse și rezultate în cele din urmă. Deasemenea nu vom ignora faptul că la nivel de implementare această măsură necesită timp, efort și resurse bine stabilite și nu în ultimul rând bine gândite.

În Republica Moldova procesul bugetar în cadrul unității administrativ-teritoriale este reglementat printr-un șir de acte legislative și normative prezentate în tabelul 2.

Tabelul 2. Cadrul legislativ și normativ care reglementează BBP în RM

| Documente | Specificare |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003 | Reglementarea procesului bugetar ale bugetelor locale. |
| Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 | Stabilirea și reglementarea modului de organizare a autorităților publice locale în UAT. |
| Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 | Reglementarea cadrului juridic în domeniul finanțelor publice, principiile și regulile bugetar fiscale, procedurile și calendarul bugetar, reglementarea relațiilor interbugetare, delimitarea competențelor și responsabilităților în domeniul finanțelor publice. |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ordinul ministrului finanțelor privind Clasificația bugetară nr.208 din 24.12.2015 | Reflectarea corespunzătoare a bugetelor sub diferite categorii de clasificare: organizațională, funcțională, programelor, economic, surselor. |
| Ordinul ministrului finanțelor cu privire la aprobarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului nr.209 din 24.12.2015 | Organizarea procesului de elaborare, aprobare și modificare a bugetului în cadrul autorităților publice. |
| Legea bugetului de stat pentru anul 2017 nr.279 din 16.12.2016 | Bugetul de stat aprobat pe anul 2017. |

Sursa: elaborat de autori

În literatura de specialitate întâlnim două modele de formare a bugetului:

- bugetul bazat pe resurse (pe intrări) sau bugetul liniar,
- bugetul bazat pe performanță.

În diferite țări, în perioade diferite de timp, au fost aplicate și se aplică diferite variante a acestor modele de proiectare a bugetului. În ultimii zece ani, o răspîndire tot mai largă a căpătat modelul PBB, fiind considerat de donatori drept cel mai eficient model. Modelul PBB a fost elaborat și aplicat în vederea aprecierii performanțelor, a rezultatelor alocării resurselor bugetare respectiv acest model nu este un concept nou. Dealtfel, pentru Republica Moldova acest concept este unul dintre subiectele actuale pe agendele ministerelor și unităților administrativ-teritoriale și are la bază un proces continuu de reformă implementîndu-se pe întreg teritoriul țării între anii 2013-2016.

Cele mai importante deosebiri între modelul bugetului liniar și modelul PBB sunt analizate în baza metodei comparației și sunt reflectate în tabelul 3.

Tabelul 3. Caracteristici comparative ale modelelor de bugetare aplicate în RM

| Tip buget | Caracteristici |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bugetul liniar (aplicat anterior) | <ul style="list-style-type: none"> • concentrarea mai mult pe intrări decât pe eficiența și eficacitatea programelor; • nu leagă intrările cu ieșirile; • este util doar pentru stabilirea priorităților. |
| Bugetul pe bază de performanță (aplicat la etapa actuală) | <ul style="list-style-type: none"> • analizează impactul executării bugetului pentru cetățeni; • compararea realizărilor sectoriale, obținute de anumite unități administrativ-teritoriale în parte; • se bazează pe perspectiva multianuală; • urmărește mijloacele bugetare, având în vedere rezultatele și performanțele. |

Sursa: elaborat de autori

Avantajele modelului PBB:

- modelul PBB este o metodă de elaborare a bugetului, care oferă posibilitatea de a identifica și urmări mijloacele bugetare, având în vedere rezultatele și performanțele;
- se bazează pe perspectiva multianuală integrarea planurilor și a cheltuielilor strategice;
- este mai clară și oferă mai multe informații cu privire la impactul pe care îl are asupra cetățenilor la etapa de executare a bugetului; intensifică gradul de responsabilitate și raportare pentru utilizarea resurselor publice;
- permite compararea realizărilor sectoriale, obținute de anumite unități administrativ-teritoriale (UAT) în parte, pe cînd bugetul liniar nu spune nimic despre eficiența utilizării resurselor, deoarece nu leagă intrările cu ieșirile;
- tinde să concentreze procesul decizional mai mult pe intrări decât pe eficiența și eficacitatea

programele; managerii publici au o discreție managerială foarte limitată și nu pot fi făcuți responsabili pentru performanța activității guvernamentale;

- este util pentru stabilirea priorităților, facilitarea planificării și menținerea controlului financiar asupra intrărilor.

Acest buget este mai puțin util pentru gestiunea operațiunilor și responsabilizarea guvernului față de performanțele sale [10].

CONCLUZII

Lipsa de interes a decidenților față de PBB persistă, influențând calitatea rezultatelor bugetării pe bază de performanță, de exemplu prin aderența scăzută la calendarul bugetar, o atenție scăzută a managementului autorității publice locale în legăturile dintre planificarea strategică și bugetarea pe bază de performanță, nivelul scăzut al elementelor PBB, care ar putea furniza informații cu privire la performanța bugetului și luarea deciziilor de sprijin.

Deasemenea au fost identificate următoarele probleme generale întâmpinate în procesul de performanță bugetară:

- capacitate generală de cooperare inter-sectorială în cadrul autorității publice locale scăzută;
- dezvoltarea insuficientă și capacitățile legate de echiparea cu echipamente it/produse software, durabilitatea instruirii personalului, sistem de responsabilitate în bugetarea pe bază de performanță;
- mecanisme de motivare/stimulare privind eficiența cheltuielilor în cadrul autorităților publice locale scăzute;
- nivelul redus de coordonare între autoritățile publice locale de nivelul doi și autoritățile publice locale de nivelul întâi;
- plățile restante sau arieratele nu sunt ținute sub control, deci au impact negativ asupra elaborării bugetului;
- implementarea de noi politici/programe nu țin cont de costurile acestora;
- veniturile sunt prognozate la un nivel mai înalt celor reale.

Putem astfel concluziona că bugetarea pe bază de performanță este o categorie complexă, care a constituit obiectul mai multor tratări conceptuale ale diferiților autori și care, în esență, vizează atingerea unui scop stabilit din timp cu cele mai mici costuri, dar asigură cele mai înalte performanțe.

Bibliografie:

1. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014.
2. Ordinul Ministrului Finanțelor cu privire la aprobarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului nr.209 din 24 decembrie 2015.
3. Allen Schick, Statul Performant (2003).
4. Promberger K. Controlling fur Politik und Offentliche Verwaltung, 1st edition. Osterreichische Staatsdruckerei Wien, Vienna, 1995, p. 119-120
5. Fred Thompson, John Glenn, Dan Burton, Report to Congressional Committees, Performance Budgeting Past Initiatives Offer Insights for GPRA, United States, 1997, p.5
6. Robinson M. Best Practice in Performance Budgeting, Queensland University of Technology, School of Economics and Finance, Discussion Paper No. 124, 2002.
7. Public Sector Modernization: Governing for Performance, OECD, Observer, 2004. p.8.
8. Moynihan, D. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting, Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, no.16 (2), p. 151–168.
9. Gilmour J., Lewis D. Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and the Budget's PART Scores, Public Administration Review, 66 (5), 2006, p.742-752.
10. Secieru A. Ghidul Alesului Local, Biblioteca IDIS Viitorul, 2010, p.61.
11. Kalatschan M. Performance Budgeting, 1st edition. Trauner Verlag, Linz, 2008, p.356.