



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației și
Internele



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

ANALIZA DIAGNOSTIC PRIVIND SITUAȚIA ACTUALĂ ÎN DOMENIUL BUGETĂRII PE PROGRAME ÎN CADRUL MINISTERULUI FINANTELOR PUBLICE

Studiu elaborat în cadrul proiectului „Un management eficient al resurselor economico-financiare și umane la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, din aparatul central și din structurile subordonate”, cod SMIS 12457, cofinanțat prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” de către Fondul Social European. Proiectul este implementat de consorțiul format din GEA Strategy & Consulting și Schumann Consulting pentru Ministerul Finanțelor Publice



geastrategy&consulting

CUPRINS

Lista de tabele și figuri	3
Lista de acronime	4
1. Introducere.....	5
1.1. Contextul elaborării analizei diagnostic	5
1.2. Obiectivele analizei diagnostic	7
1.3. Metodologie	7
2. Analiza documentelor strategice elaborate la nivelul Ministerului finanțelor publice.....	11
2.1. Programul național de guvernare 2009-2012	12
2.2. programul național de reformă 2011-2013	14
2.3. Analiza Planului strategic instituțional al Ministerului Finanțelor Publice.....	15
2.4. Strategia fiscal-bugetară 2012-2014	17
2.5. Analiza Programului de convergență 2011-2014	19
3. Analiza cadrului normativ existent în domeniul planificării strategice	24
3.1. Legea nr.500/11.07.2002 privind finanțele publice	26
3.2. Ordinul nr.1159/30.07.2004	30
3.3. Hotărârea nr.1807/13.12.2006	33
3.4. Hotărârea nr.158/13.02.2008.....	35
3.5. Legea nr.69/16.04.2010, a responsabilității fiscal-bugetare	37
4. Analizarea infrastructurii IT existente în cadrul MFP	41
4.1. Starea actuală a infrastructurii IT în cadrul MFP	41
4.2. Infrastructura IT existentă în domeniul planificării bugetare	43
4.3. Puncte tari și puncte slabe ale infrastructurii IT în domeniul planificării bugetare	50
5. Concluzii	51

LISTA DE TABELE ȘI FIGURI

Tabel 1 Sumar al datelor și cifrelor din PNG	12
Tabel 2 Proceduri folosite de ordonatorii principali de credite pentru utilizarea aplicației BUGET_NG	45
Figura 1 Actele normative ce reglementează planificarea strategică, planificarea multianuală (bugetară) și bugetarea pe programe	25
Figura 2 Corelarea dintre politici publice, strategie, program și obiective	32
Figura 3 Meniul principal al aplicației BUGET_NG	44
Figure 4 Generare grilă buget pe programe.....	46
Figure 5 Generare grilă de preluare finanțare - buget pe programe	47
Figure 6 Date și indicatori de finanțare	47
Figure 7 Arhitectura de sistem Microsoft Visual FoxPro 6	49
Figure 8 Ecran de tip Microsoft Visual Pro cu comenzi.	49

LISTA DE ACRONIME

UE	Uniunea Europeană
FMI	Fondul Monetar Internațional
CE	Comisia Europeană
BM	Banca Mondială
SGG	Secretariatul General al Guvernului
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
CPS	Consiliul de Planificare Strategică
CPB	Componenta de planificare bugetară
PNG	Programul Național de Guvernare (2009-2012)
PNR	Programul Național de Reformă (2011-2013)
PSI al MFP	Planul Strategic Instituțional al MFP (2010-2013)
SFB	Strategia Fiscal – Bugetară (2012-2014)
PC	Programul de Convergență (2011-2014)
GM	Grupul de management
NIF	Noi inițiative de finanțare
OPC	Ordonatori principali de credite
PB	Program bugetar
PIB	Prodului Intern Brut
PSI	Planurile Strategice ale Instituțiilor
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
UPP	Unitatea de Politici Publice
IFI	Instituțiile Financiare Internaționale

1. INTRODUCERE

1.1. CONTEXTUL ELABORĂRII ANALIZEI DIAGNOSTIC

Există o multitudine de elemente care pot fi luate în considerare atunci când se dorește reforma administrației publice din România și schimbarea mentalității față de sectorul public a persoanelor care sunt plătite de la bugetul de stat, a contribuabililor, precum și a cetățenilor. La prima vedere, și ținând cont că reforma administrației publice în România continuă de 20 de ani, s-a creat imaginea potrivit căreia:

- transformările sistemice se produc prea lent față de rapiditatea cu care se schimbă realitatea în care instituțiile publice își desfășoară activitatea,
- sistemul este atât de inert încât orice element de noutate ar veni în sprijinul adaptării acestuia la realitățile curente ar fi interpretat în contradictoriu cu ceea ce există și nu ar face decât să se lovească de un obstacol de netrecut,
- există o imagine publică preponderent negativă și distorsionată asupra administrației publice și asupra funcționarilor din acest sector.

Cu toate acestea, chiar dacă nu este atât de vizibil, sistemul administrației publice din România a parcurs un proces profund de reformă, fiind în continuă mișcare, adaptare, schimbare, transformare și re poziționare față de nevoile și de așteptările cetățenilor, dar și față de noua realitate impusă de condițiile financiare și economice de la nivel global, continental-regional și național-local.

Noul context este marcat de impactul pe care îl are criza financiară și economică globală în țările membre ale UE și implicit, și direct, în România. Noul context este grevat de condiționalitățile de ordin legislativ, fiscal și bugetar cu care se confruntă România în relațiile cu Fondul Monetar Internațional (FMI), Comisia Europeană (CE), Banca Mondială (BM) și alte instituții financiare internaționale. Noul context cere existența unei administrații publice suplă, eficientă și eficace care să cunoască cât mai profund nevoile cetățenilor, să diversifice și să adapteze serviciile publice către aceștia și să le facă mai inovative și creative.

O serie de pași au fost deja făcuți - Guvernul României, prin intermediul Secretariatului General și al Direcției de Politici Publice, a demarat construirea, în anul 2004, pe o bază juridică și legislativă stabilă, a unei platforme instituționale de resurse umane și financiare, care să aducă o structură și o organizare mai bună la nivelul administrației publice centrale din România. În măsura în care această structură strategică va fi funcțională, ea va putea fi extinsă la nivelul instituțiilor subordonate ale Secretariatului General al Guvernului (SGG) și ale fiecărui minister de resort din Guvern, precum și la nivelul administrației publice locale.

Ministerul Finanțelor Publice (MFP) este una din instituțiile administrației publice centrale care și-a asumat participarea la dezvoltarea acestei platforme și care a venit, de-a lungul timpului, cu o serie de măsuri ce au avut ca menire să îmbunătățească și să eficientizeze activitățile desfășurate. Proiectul derulat pe parcursul anului 2011, și denumit **”Un management eficient al resurselor economico-financiare și umane la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, din aparatul central și din structurile subordonate”**, își propune un obiectiv ambițios, respectiv acela de a explica legăturile funcționale, de eficiență și de eficacitate dintre:

- planificarea strategică,
- politicile publice,

- planificarea bugetară, în special bugetarea pe programe și programarea bugetară multianuală,
- sistemele informatice suport pentru activitățile desfășurate în cadrul MFP.

Scopul este acela de a îmbunătăți funcționarea MFP și a procesului de bugetare la nivel național, astfel încât cetățenii să înceapă să conștientizeze că banul public pe care ei îl încredințează Statului român, prin plata taxelor și a impozitelor, este cheltuit potrivit unor principii de transparență, echitate, echilibru dintre venituri și cheltuieli, randament economic și investiții eficiente și eficace. Sesiunile de pregătire¹ au venit cu un suport informațional important din partea participanților, ceea ce a înlesnit înțelegerea nevoilor interne specifice de adaptare și flexibilizare a instituției la rigorile realității actuale.

În prezent, în cadrul MFP, se folosesc o serie de instrumente care țin de platforma strategică elaborată împreună cu SGG. În acest sens, primele instrumente care reglementează formularea politicilor publice în România și a coordonării interministeriale au fost HG 775/2005², prin reglementarea propriu-zisă a elaborării, monitorizării și evaluării politicilor publice³ la nivel central, și HG 750/2005⁴, prin reglementarea coordonării interministeriale⁵. În paralel cu aceste două documente, se pregătea următoarea etapă strategică care ținea de modul și modelele de elaborare a strategiilor și a planurilor strategice, ca documente de politică publică. Astfel, HG 870/2006⁶ a reglementat și îmbunătățit sistemul de elaborare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale.

Aceste trei acte normative au creat posibilitatea ca activitățile dezvoltate de pe urma oricărei direcții strategice gândite la nivel guvernamental să poată trece printr-un sistem de evaluate *ex ante*, înainte de a fi transpusă în act normativ și să intre în vigoare pentru a fi pusă în aplicare. Pentru a face legătura dintre nevoia de a argumenta impactul asupra societății a activităților care treceau de analiza *ex ante* și nevoia de a eficientiza sistemul, a fost schimbată și adaptată structura notei de fundamentare a actelor normative⁷ care urmau să fie discutate și eventual supuse aprobării Guvernului. Structura noului act normativ⁸ introducea nevoia elaborării de analize de impact asupra situației macro-economice a țării sau a sectorului avut în vedere a fi reglementat, impact asupra mediului de afaceri, impact social, precum și impact asupra mediului înconjurător. Aceste demersuri

¹ În cadrul proiectului "Un management eficient al resurselor economico-financiare și umane la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, din aparatul central și din structurile subordonate" au fost organizate sesiuni de pregătire a 350 de funcționari publici din cadrul MFP (100 în domeniul politicilor publice și 250 în domeniul planificării strategice). Pe parcursul acestor sesiuni, schimbul de informații între participanți și trainerii a folosit la înțelegerea funcționării MFP și a stat la baza propunerilor de îmbunătățire a diferitelor paliere instituționale legate de procesul de planificare și programare bugetară.

² HG 775/14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

³ Conform actelor normative și a reglementărilor interne ale MFP, elaborarea politicilor publice poate efectua în domenii precum finanțe, buget, servicii în domeniul monetar (Trezorerie), servicii financiare (servicii bancare și de asigurări), finanțele publice, veniturile statului, taxele vamale, impozitare și administrarea impozitelor, managementul datoriei publice etc. Instituții implicate în procesul de elaborare a politicilor publice sunt: Parlamentul României, Consiliul Legislativ, Cabinetul Primului-ministru, Secretariatul General al Guvernului, unitățile de politici publice din cadrul ministerelor, consiliile interministeriale permanente.

⁴ HG 750/14.07.2005 pentru constituirea consiliilor interministeriale permanente

⁵ Creează 10 consilii interministeriale permanente pe domenii sectoriale, incluzând și un Consiliu de Planificare Strategică (CPS).

⁶ HG 870/28.06.2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale

⁷ HG 1361/27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului

⁸ HG 1361/27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului

legislative și instituționale aveau nevoie de o structură de coordonare care să dea direcție strategică intențiilor guvernamentale. De aceea, pasul următor a fost acela de a introduce sistemul de planificare strategică în administrația publică, care să fie reglementat prin acte normative și pus în aplicare prin ordin intern de ministru. Aceste reglementări prezentau obligativitatea ca în cadrul fiecărui Minister, inclusiv și în special, în MFP, să fie elaborate planuri strategice pe termen mediu⁹. Scopul acestui proces este de a întări legătura dintre formularea politicilor publice, procesul de elaborare a bugetului și creșterea eficienței gestionării și administrării cheltuielilor publice.

Ținând cont de referirile făcute anterior, MFP are în vedere, prin intermediul proiectului prezent, să analizeze situația trecerii complete de la elaborarea bugetului de stat în bază CASH, la elaborarea bugetului de stat pe programe¹⁰, în așa fel încât să poată fi monitorizate și evaluate mai eficient estimările efectuate de ordonatorii principali de credite și mai ales să fie instituit un sistem de management efectiv al cheltuielilor publice care să țină sub control și să limiteze cheltuielile care nu sunt necesare, conform analizelor de impact ce vor trebui elaborate la nivelul fiecărei instituții.

1.2. OBIECTIVELE ANALIZEI DIAGNOSTIC

Conform activității 4.2.10 din Caietul de Sarcini, precum și a Fazei 5, Activitatea 5.1, din Raportul de Începere, implementarea proiectului **Un management eficient al resurselor economico-financiare și umane la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, din aparatul central și din structurile subordonate**, presupune elaborarea unei analize diagnostic privind situația actuală în domeniul bugetării pe programe în cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP).

Obiectivul acestei analize diagnostic este de a face o radiografie a trei elemente esențiale pentru planificarea strategică și pentru planificarea bugetară pe programe din cadrul MFP. Cele trei elemente avute în vedere a fi analizate sunt formate din:

- Documentele strategice elaborate în cadrul MFP;
- Cadrul normativ existent în domeniul planificării strategice la nivelul MFP, inclusiv prin identificarea punctelor tari și a punctelor slabe în acest domeniu;
- Infrastructura IT existentă în domeniul planificării strategice.

1.3. METODOLOGIE

Metodologia este o parte importantă a analizării unei situații date. Metodologia este instrumentul care dă măsură elementelor analizate, care arată limitele analizei prin intermediul documentelor, a acțiunilor și a situațiilor cercetate direct și/sau indirect, și care identifică posibile direcții de îmbunătățire a cadrului de funcționare instituțional, prin intermediul unor recomandări care sprijină dezvoltarea instituției avută în vedere a fi diagnosticată.

În cazul de față, **instituția diagnosticată este Ministerul Finanțelor Publice, iar domeniul analizat este bugetarea pe programe**. În abordarea documentelor strategice, al reglementărilor și al

⁹ Planul Strategic al MFP (2010-2013)

¹⁰ Introducerea cu succes a bugetării pe programe s-a făcut în Noua Zeelandă, în Marea Britanie, dar și în cadrul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică.

infrastructurii IT aferente acestui domeniu se folosește un cadru de cercetare specific, care să permită o analiză cât mai concisă.

Astfel, în ceea ce privește **analiza documentelor strategice elaborate în cadrul MFP**, au fost identificate, împreună cu echipa de proiect a MFP, documentele programatice existente în prezent și elaborate în instituție, dar și cele de la nivel guvernamental care dau direcțiile strategice la nivel național în domeniul finanțelor publice, a planificării strategice și a politicilor publice și care au fost asumate de MFP.

Documentele identificate pentru a fi analizate sunt următoarele:

- *Programul Național de Guvernare (2009-2012);*
- *Programul Național de Reformă (2011-2013);*
- *Planul Strategic Instituțional al Ministerului Finanțelor Publice;*
- *Strategia Fiscal - Bugetară (2012-2014);*
- *Programele de Convergență (2009-2012 și 2011-2014).*

Programul Național de Guvernare (2009-2012) și Programul Național de Reformă (2011-2014) sunt analizate pentru a vedea în ce măsură sunt corelate direcțiile strategice în materie de finanțe publice de la nivel guvernamental, cu cele de la nivel instituțional-ministerial ale MFP.

Analiza documentelor strategice se va efectua pe fiecare document strategic în parte și va lua în considerare următoarele aspecte:

- explicarea contextului elaborării fiecărui document în parte (financiar și economic global, precum și economic și fiscal-bugetar național) și efectele (pozitive și negative) fiecărui document asupra planificării strategice și bugetare, în special pe partea de bugetare pe programe;
- explicarea logicii și a coerenței structurii fiecărui document în parte ținând cont de contextul și perioada când au fost elaborate și, respectiv, dacă această logică are legătură cu planificarea bugetară și implicit cu bugetarea pe programe;
- explicarea pe scurt a fiecărui capitol și legătura dintre acestea;
- elaborarea unei analize asupra fiecărui document în care să fie scoasă în evidență existența sau relevanța pentru planificarea bugetară, cu accent pe bugetarea pe programe;
- explicarea legăturii dintre documentele programatice: puncte comune și puncte divergente care să fie explicate la finalul analizei, cu accent pe planificarea strategică și bugetarea pe programe.

Referitor la **analiza cadrului normativ în domeniul planificării strategice la nivelul MFP**, inclusiv prin identificarea punctelor tari și a punctelor slabe în acest domeniu, au fost enumerate, de comun acord cu echipa de proiect a MFP, actele normative care stau la baza planificării strategice, a planificării bugetare pe programe și a altor aspecte legate de finanțele publice și de planificare bugetară care intră sub incidența planificării strategice.

Actele normative identificate pentru a fi analizate sunt următoarele:

- *Legea 500/11 iulie 2002, privind finanțele publice;*
- *Ordinul 1159/30 iulie 2004, pentru aprobarea Instrucțiunilor privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni;*

- *HG 1807/13 decembrie 2006, pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central;*
- *HG 158/13 februarie 2008, pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central;*
- *Legea 69/16 aprilie 2010, privind responsabilitatea fiscal-bugetară.*

Studiul se va concentra pe de o parte, pe evidențierea aspectelor relevante pentru programarea strategică și identificarea punctelor tari și punctelor slabe la nivelul fiecărui act normativ inclus în analiză, iar pe de altă parte, pe evidențierea corelației dintre respectivele documente, precum și a punctelor convergente și divergente.

Analiza actelor normative se va efectua pe fiecare document în parte și va lua în considerare următoarele aspecte:

- *descrierea actelor normative și legătura acestora cu domeniul planificării strategice, a planificării bugetare și a bugetării pe programe;*
- *identificarea punctelor tari și a punctelor slabe în domeniile planificării strategice și planificării bugetare, cu accent pe bugetarea pe programe, ale fiecărui act normativ;*
- *explicarea legăturii dintre actele normative analizate: puncte comune și puncte divergente care să fie explicate la pe parcursul analizei și ce efecte au asupra planificării bugetare, cu accent pe bugetarea pe programe.*

În ceea ce privește **direcția de analiză legată de infrastructura IT existentă la nivelul MFP** în domeniul planificării strategice și a planificării bugetare, cu accent pe bugetarea pe programe, se vor analiza documentele MFP legate de domeniul IT (respectiv planul strategic instituțional, Regulamentul de Organizare și Funcționare, proceduri interne de funcționare și suport a procesului de bugetare) și se vor lua în calcul discuțiile avute cu participanții la sesiunile de formare în domeniul planificării strategice, care au conținut și aspecte legate de funcționarea și îmbunătățirea acestui domeniu în cadrul MFP, cu scopul de a susține în continuare procesele de planificare strategică și planificare bugetară.

Pentru a putea cuprinde o cât mai mare parte din multitudinea de aspecte care să sprijine elaborarea unei analize diagnostic cât mai profunde și mai riguroase, în măsura datelor și a informațiilor avute la dispoziție, documentul este structurat în următoarele capitole și sub-capitole ale acestora:

- Capitolul I se referă la introducerea și contextul elaborării analizei diagnostic, obiectivele analizei, precum și metodologia analizei, trecând în revistă cerințele din caietul de sarcini și din Raportul de Începere al proiectului.
- Capitolul II se referă la analiza documentelor programatice strategice elaborate în cadrul MFP. Acest capitol va fi împărțit în cinci sub-capitole reprezentând cele cinci documente programatice avute în vedere a fi analizate. Fiecare din cele cinci sub-capitole vor trata contextul elaborării fiecărui document, logica și coerența fiecărui document, explicarea pe scurt a fiecărui capitol și a legăturii dintre acestea, corelarea cu celelalte documente.
- Capitolul III se referă la analiza cadrului normativ existent în domeniul planificării strategice la nivelul MFP, inclusiv prin identificarea punctelor tari și a punctelor slabe în acest domeniu. Acest capitol va fi împărțit în cinci sub-capitole, reprezentând cele cinci acte normative avute în vedere a fi analizate. Fiecare din cele cinci sub-capitole vor trata descrierea actelor normative și legătura acestora cu domeniul planificării strategice, a planificării bugetare și a bugetării pe programe, punctele tari și punctele slabe în același domeniu, precum și corelarea dintre actele normative.

- Capitolul IV se referă la analiza infrastructurii IT existente în domeniul planificării strategice în cadrul MFP. Acest capitol va fi împărțit în trei sub-capitole, care vor cuprinde următoarele elemente de analizat din punct de vedere al domeniului IT referitor la planificarea strategică și planificarea bugetară, cu accent pe bugetarea pe programe, la nivelul MFP: starea actuală a domeniului IT, infrastructura IT existentă și analiza punctelor tari și a punctelor slabe.
- Capitolul V cuprinde concluzii referitoare la situația planificării strategice și a bugetării pe programe din cadrul MFP.

Totodată, toate aceste informații vor putea fi utile în etapa de elaborare a propunerilor și recomandărilor pentru planul de acțiuni.

2. ANALIZA DOCUMENTELOR STRATEGICE ELABORATE LA NIVELUL MINISTERULUI FINANTELOR PUBLICE

Analiza stadiului bugetării pe programe în cadrul MFP are implicații variate și multiple, în funcție de contextul și perioadele de desfășurare ale activităților. De aceea, este necesară o abordare multidimensională, trans-sectorială și pluridisciplinară pentru a putea analiza cât mai multe din aspectele care stau la baza bugetării pe programe și a implicațiilor acestui proces asupra dezvoltării și evoluției societății românești.

Domeniul se întrepătrunde profund cu formularea politicilor publice, cu planificarea strategică și cu programarea bugetară multianuală. În acest sens, au fost luate în considerare spre analiză o serie de documente programatice publice care cuprind, în primul rând, domeniul finanțelor publice atât la nivelul Guvernului, cât și la nivelul MFP. După cum au fost menționate anterior, documentele programatice sunt: Programul Național de Guvernare (2009-2012), Programul Național de Reformă (2011-2013), Planul Strategic Instituțional al MFP (2010-2013), Programul de Convergență (2011-2014), Strategia Fiscal - Bugetară (2012-2014).

Aceste documente au fost elaborate în perioade diferite, intrând sub incidența unor evoluții globale și continental-comunitare financiare și economice foarte turbulente. Ca atare, au suferit și influențele politice, economice și sociale ale acelor perioade. Datorită lipsei unor elemente:

- de viziune,
- de gândire și de planificare strategică integrată,
- de predictibilitate,
- de analiză de fundamentare a activităților și măsurilor ce urmau să dezvolte România până la finalul perspectivei financiare 2007-2013,

obiectivele și prevederile identificate prin intermediul documentelor programatice nu au putut fi puse în aplicare, în totalitate. Cu toate acestea, în mod paradoxal, documentele au surprins o imagine completă, formală, a aspectelor ce țin de reformele structurale economice și fiscal-bugetare pe care ar trebui să le facă România în perioadele de programare prevăzute pentru fiecare document strategic.

A fost dificilă anticiparea schimbărilor de ordin financiar și economic ce urmau să aibă un impact asupra României. Pe parcursul elaborării documentelor strategice programatice, pentru a putea avea puncte de reper cât mai clare, cât mai vizibile și care să atragă după ele o responsabilitate și o responsabilizare cât mai mare a instituțiilor publice naționale și locale care au participat direct și indirect la procesul de elaborare a acestora, s-a ținut cont de obligațiile României față de Uniunea Europeană, în special cele legate de noua abordare privind guvernarea economică și de Strategia Europa 2020. Noua guvernare economică la nivelul Uniunii Europene ne-a dat limitele abordării strategice la nivel național, prin elementele de consolidare a supravegherii de către UE a politicilor¹¹ economice și fiscale, prin mecanismele de asigurare a stabilității zonei Euro, prin elementele de redresare a sectorului financiar, prin introducerea Semestrului European¹², prin corelarea dezechilibrelor macroeconomice¹³, prin angajamentele asumate prin intermediul Pactului Euro Plus, precum și prin instrumentele și mecanismele de remediere a sectorului financiar-bancar.

¹¹ Ca parte a Pactului de stabilitate și creștere.

¹² Coordonarea politicilor bugetare, macroeconomice și structurale, pentru a se putea ține cont în procesul de elaborare a Bugetului de Stat.

¹³ Creșterea deficitului de cont curent, scăderea competitivității, bule imobiliare etc.

Documentele strategice programatice au fost întocmite în așa fel încât să poată avea o serie de elemente comune care să le lege între ele. Toate aceste elemente comune țin de modul în care funcționează și se mișcă economia și cât de predictibil poate fi cadrul fiscal-bugetar în vederea anticipării ciclurilor economice la nivel național și local, în conformitate cu cele de la nivel global și continental-comunitar. De aceea, în Programul Național de Guvernare, în Programul Național de Reforme, în Programul de Convergență și în Strategia Fiscal – Bugetară sunt referiri în primul rând la evoluțiile macroeconomice, după care se trece la partea de finanțe publice, fiscalitate și politici structurale.

Singurul document programatic care nu a putut lua în considerare aspectele comunitare menționate mai sus, este Programul Național de Guvernare, care a fost întocmit pe parcursul anilor 2007 și 2008, în perioada de început a crizei financiare globale și care a luat în considerare acele aspecte comunitare care nu au cuprins acest fapt. A contat foarte mult în estimarea prognozelor și evoluțiilor macroeconomice de atunci, a echilibrării finanțelor publice, precum și a identificării domeniilor, activităților și măsurilor pentru dezvoltarea României în perioada 2009-2012. Importanța strategică a implicațiilor acestui document este mare, mai ales că trebuia să fie și cel care dădea tonul și direcțiile de funcționare și de dezvoltare ale României pe termen mediu.

Documentele programatice și cadrul normativ existent constituie baza dezvoltării, a formulării și a punerii în aplicare a politicilor publice identificate la nivel național și local, de sectorul public, privat și asociativ. În acest context, bugetarea pe programe este vitală, pentru că poate surprinde și detalia fiecare politică publică cu scopul de a argumenta asupra cheltuielilor ce sunt efectuate de ordonatorii principali de credite. Analiza documentelor strategice programatice este esențială pentru a vedea dacă bugetarea multianuală și cea pe programe au devenit sau tind să devină regula de funcționare a cadrului fiscal-bugetar național.

2.1 PROGRAMUL NAȚIONAL DE GUVERNARE 2009-2012

Contextul elaborării programului național de guvernare 2009-2012

La momentul redactării și publicării Programului de Guvernare, economia românească se afla într-o recesiune severă. În primele 9 luni ale anului 2009, produsul intern brut (PIB) a scăzut în termeni reali cu 7,4% comparativ cu perioada similară a anului 2008¹⁴. Declinul economic prognozat pentru anul 2009 era în jur de 7,0%, fiind anticipată la acel moment o redresare moderată de peste 1,0% pentru anul 2010¹⁵.

Tabel 1 Sumar al datelor și cifrelor din PNG

- Creștere economică de 3,5% în 2008, 4,5% în 2010, 5,5% în 2011 și 6% în 2012
- Inflația: 5% în 2009, 4% în 2010, 3,5% în 2011 și 3% în 2012
- Cota de impozitare la 16% și compensații și deduceri fiscale pentru persoanele cu venituri mici
- TVA redus la 5% pentru alimente de bază, concomitent cu creșterea TVA la produse de lux la 25%
- Perceperea unei TVA de 19% și la tranzacțiile imobiliare efectuate în scopuri comerciale de către persoane fizice
- Salariu minim brut de 500 euro la data intrării României în zona Euro și creșterea alocației

¹⁴ Potrivit PNG 2009-2012, Capitolul I. Contextul Macroeconomic, intern și internațional

¹⁵ Potrivit PNG 2009-2012, Capitolul I. Contextul Macroeconomic, intern și internațional

de stat pentru copii, în perioada 2009-2012, la suma de minimum 200 RON

- Creșterea salariului mediu brut nominal pe economie în perioada 2009-2012 cu aproximativ 60%
- 6% din PIB pentru educație
- Minim 2% din PIB pentru cheltuieli de apărare și până la 2,38% pe proiecte concrete

Sursa: Programul Național de Guvernare, 2009-2012

Deficitul de cont curent anticipat pentru sfârșitul anului 2009 era de 4,6% din PIB, în reducere cu aproximativ 7,2 puncte procentuale față de cel înregistrat în anul 2008 (11,8% din PIB, conform datelor revizuite ale BNR)¹⁶.

În aceste condiții, Guvernul României a decis încheierea în prima parte a anului 2009 a unui acord financiar extern multilateral cu Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană, Banca Mondială și alte instituții financiare internaționale.

Logica și coerența componentei legate de finanțele publice din cadrul programului național de guvernare 2009-2012

Politica fiscal-bugetară prezentată în Programul de Guvernare este mult prea ambițioasă pentru momentul la care a fost gândită și elaborată. Cu toate acestea, a fost prevăzută punerea în aplicare a unui sistem fiscal-bugetar durabil, care să conducă și să asigure consolidarea fiscală și reducerea deficitului bugetului general consolidat la cel mult 2,5 % din PIB în anul 2009, în concordanță cu obiectivele Programul de Convergență 2009-2012. Obiectivele prezentate în Programul de Guvernare sunt pe termene scurt, mediu și lung. În document nu se oferă decât idei generale ale modului în care vor fi tratate și eliminate provocările pe termen scurt. Lipsesc claritatea și concentrarea pe măsurile de punere în aplicare a politicii fiscal-bugetare. Modul de prezentare ales, fără prioritizări și fără măsuri concrete limitează coerența acestei secțiuni din Programul de Guvernare.

Explicarea pe scurt a componentei legate de finanțele publice și legătura cu întregul Program Național de Guvernare 2009-2012

În cadrul Programului de Guvernare, componenta de finanțe publice are un loc bine definit. Această componentă este prezentată în cadrul unui capitol distinct, ceea ce îi oferă din start importanță strategică la nivel național. Capitolul este structurat simplu, în obiective și direcții de acțiune.

În cadrul secțiunii de obiective este prezentat obiectivul pe termen lung al Guvernului de a asigura stabilitatea financiară. În cadrul secțiunii de direcții de acțiune sunt prezentate măsurile ce trebuie puse în aplicare în anul 2010.

Programul de Guvernare reușește să îmbine componenta de finanțe publice cu celelalte capitole ale documentului. Acest lucru ajută la integrarea și legătura acestui capitol în restul documentului. Cu toate acestea, pe tot parcursul documentului nu se face referire la planificarea bugetară multianuală și la bugetarea pe programe, ceea ce arată că aceste modalități de planificare strategică încă nu au întrunit conformitatea și acceptul formal al Guvernului de a putea fi folosite în administrația publică ca instrumente ce dau măsura veniturilor și cheltuielilor, demonstrând astfel, eficiența și eficacitatea finanțelor publice.

¹⁶ Potrivit PNG 2009-2012, Capitolul I. Contextul Macroeconomic, intern și internațional

Contextul elaborării programului național de reformă 2011-2013

Activitatea economică pe plan global a cunoscut o revigorare în ultimul trimestru din anul 2010, iar indicatorii de bază evidențiază accelerarea ritmului de revenire economică. Economia globală a depășit punctul critic al crizei, înregistrându-se în anul 2010 o revenire a cererii în multe dintre economiile avansate, în economiile emergente dar și în cele în curs de dezvoltare.

Astfel, PIB-ul la nivel global s-a majorat cu 4,5%, iar cel al UE 27 și din Zona Euro cu 1,8%, respectiv 1,7%. Scenariul pentru anii următori ia în considerare creșterea produsului intern brut atât la nivel global, cât și în UE27, concomitent cu creșterea importurilor și a pieței exporturilor.

Pe fondul menținerii tendinței de reducere a cererii interne, în România declinul economic înregistrat în anul 2009 a continuat și în anul 2010, când **produsul intern brut** s-a diminuat cu 1,3%, ceea ce a reprezentat o evoluție mai bună decât se anticipase prin prognoza de toamnă. Un factor pozitiv l-a constituit și faptul că s-a înregistrat concomitent și ajustarea deficitului bugetar de la 7,3% din PIB în anul 2009 la 6,5% în anul 2010, precum și menținerea deficitului de cont curent în zona de sustenabilitate, respectiv 4,2% din PIB pentru al doilea an consecutiv.

Cadrul macroeconomic pentru anul 2011 ia în considerare faptul că evoluțiile economice și financiare se vor îmbunătăți și economia își va relua creșterea sustenabilă, astfel încât să fie posibilă o majorare a produsului intern brut cu 1,5%. Pe termen mediu, respectiv perioada 2012-2014, scenariul de prognoză prevede accelerarea creșterii economice cu ritmuri între 4,0-4,7%, care să recupereze scăderile din anii 2009-2010 datorate crizei economico-financiare și să asigure reducerea decalajelor față de statele membre UE mai dezvoltate.

Logica și coerența componentei legate de finanțele publice din cadrul programului național de reformă 2011-2013

Obiectivele Programului Național de Reformă sunt:

- reluarea procesului de creștere economică și crearea de noi locuri de muncă;
- ajustarea deficitului public și a deficitului de cont curent până la valori la care să facă posibilă finanțarea lor și continuarea procesului de dezinflație;
- protejarea categoriilor de populație cele mai afectate de criza economică;
- îmbunătățirea predictibilității și performanțelor politicii fiscale pe termen mediu și maximizarea și utilizarea eficientă a fondurilor de la Uniunea Europeană;
- asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice;
- restructurarea și eficientizarea activității administrației publice;
- implementarea fermă a angajamentelor asumate în cadrul acordului financiar extern multilateral cu Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană, Banca Mondială, precum și alte instituții financiare internaționale;
- implementarea reformelor prioritare pe termen scurt și mediu și a măsurilor specifice pentru atingerea obiectivelor naționale stabilite în contextul Strategiei Europa 2020.

După cum se vede, toate aceste obiective pot să aibă un efect numai pe termen mediu și lung. În PNR se face referire doar la efectele și impactul pe termen scurt și mediu al acestor obiective, fără să argumenteze și să fundamenteze aceste aspecte. Mai mult, măsurile pe care le are în vedere pot produce efecte mai mult pe termen lung: **creșterea eficienței și a transparenței administrației publice, alături de îmbunătățirea mediului de afaceri.**

Componenta fiscal-bugetară este tratată din punctul de vedere al supravegherii macroeconomice și nu oferă elemente care ar trebui regăsite într-un plan de reformă.

Explicarea pe scurt a componentei legate de finanțele publice și legătura cu întregul program național de reformă 2011-2013

PNR acordă foarte puțină atenție componentei fiscal-bugetare. În capitolul 2, *Supraveghere Macroeconomică*, sunt prezentate obiectivele politicii fiscale. Tot aici sunt prezentate și elementele de reformă fiscală introduse până la momentul redactării PNR.

Această parte a PNR nu este legată de restul reformelor economice propuse în document. Celelalte capitole prezintă reformele agreeate la nivel de guvern, de comun acord cu FMI și Comisia Europeană, în mod independent de politica fiscal-bugetară. Nici prezentarea reformelor din cadrul fiscal-bugetar nu include referiri la modul în care acestea influențează întregul program național de reformă.

Importanța componentei de finanțe publice este dată de corelarea obiectivelor în acest sector cu cele prezente în alte documente programatice. În același timp, prezentarea lor izolată, fără nici o legătură cu restul documentului le subminează importanța. Analiza este îngreunată de lipsa unei structuri clare și logice a capitolelor, ceea ce face ca legătura dintre capitole să fie greu de făcut și de înțeles.

Pericolul cel mai mare pentru componenta de finanțe publice din PNR este să fie ignorată, deoarece în document sunt prezentate propunerile de reforme economice introduse până în prezent, fără să fie explicat locul și importanța componentei de finanțe publice, ceea ce ar putea crea imaginea potrivit căreia aceasta ar fi prezentată doar cu titlu informativ. Chiar dacă PNR este, în primul rând, platforma cadru pentru definirea și punerea în aplicare a politicilor de dezvoltare economică a României, componentele legate de supravegherea macroeconomică și cea legată de cadrul fiscal-bugetar sunt esențiale, pentru că acestea dau baza și limitele de identificare, formulare și dezvoltare a politicilor economice, care ar trebui fundamentate și organizate prin intermediul planificării bugetare multianuale și a bugetarea pe programe. Ultimele două elemente nu se regăsesc în acest document și nu pot fi luate în considerare ca părți componente funcționale ale cadrului fiscal-bugetar existent în prezent la nivel național.

2.3 ANALIZA PLANULUI STRATEGIC INSTITUȚIONAL AL MINISTERULUI FINANTELOR PUBLICE

Contextul elaborării planului strategic instituțional al ministerului finanțelor publice

Documentul a fost redactat și publicat, în anul 2009, în timpul crizei financiare și economice globale, care a început să producă efecte și în România. La nivel global, economia nu dădea încă semne de revenire, dar perspectivele pentru 2010 se îmbunătățiseră.

Planul strategic pentru perioada 2010-2013 este folosit în previzionarea intervențiilor Ministerului Finanțelor Publice, ca minister de linie, prin identificarea priorităților și a obiectivelor pe termen mediu. Alocarea resurselor se face conform priorităților identificate, iar, prin determinarea factorilor de succes în atingerea obiectivelor, va fi posibilă utilizarea eficientă și responsabilă a acestor resurse.

Documentul prezintă politica fiscal-bugetară în cadrul unei secțiuni din capitolul *Direcții de activitate*. În prima parte a acestei secțiuni se menționează că **politica fiscală este axată pe coerență, predictibilitate și stabilitate**. Cele trei caracteristici sunt prezentate ca rezultatul implementării și elaborării unor proiecte de modificare a Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală, unitar integrate și armonizate cu directivele UE, precum și cu realitățile economice.

După această menționare, este greu de găsit care sunt schimbările care să asigure coerența, predictibilitatea și stabilitate politicii fiscale. Este foarte greu de identificat o coerență și o logică a politicii fiscale în acest document. Documentul se concentrează pe rolul instituțiilor implicate în aplicarea politicilor fiscale și bugetare. Chiar și analiza programelor bugetare nu ajută în găsirea unei logici sau a unei coerențe, pentru că arată doar o înșiruire de programe bugetare fără o prioritarizare. Planul strategic instituțional este singurul document programatic din cele analizate care tratează bugetarea pe programe, doar că o face ca exercițiu și nicidecum ca fundamentare și participare în procesul de bugetare la nivelul MFP. Este totuși un exercițiu care ține seama de constrângerile pe care le are un ordonator principal de credite atunci când intenționează să găsească resurse financiare, în sprijinul cărora să poată fundamenta și susține politicile publice avute în vedere a dezvolta domeniul de activitate al instituției respective.

Explicarea pe scurt a capitolelor și a legăturii dintre acestea

Documentul este compus din 8 capitole. Capitolul 7, *Direcții de activitate*, care include o secțiune denumită politica fiscal-bugetară, este cel mai important pentru analiza prezentă. În primele 6 capitole se face o prezentare a mandatului, viziunii și resurselor interne și externe la dispoziția MFP. Ultimul capitol, 8, prezintă monitorizarea planului strategic 2010-2013, inclusiv calendarul raportărilor trimestriale.

Revenind la capitolul 7, acesta se împarte în trei secțiuni: politica fiscal-bugetară, restituirea integrală a proprietăților abuziv confiscate de regimul comunist și fondul român de dezvoltare socială. Nu există o legătură clară între cele trei secțiuni, fiecare fiind abordată în mod diferit.

Prima secțiune, politica fiscal-bugetară, prezintă în detaliu resursele și modul în care acestea sunt folosite de instituțiile mandatate pentru a pune în aplicare politica fiscal-bugetară. Următoarele două secțiuni folosesc aceeași structură și prezintă în detaliu, până la numărul de dosare, de exemplu, situația atât a restituirii proprietăților, cât și a fondului social de dezvoltare. Cu toate că cele trei secțiuni fac parte dintr-un singur capitol, elementele comune sunt greu de găsit. Bineînțeles că se poate deduce că sursa de finanțare pentru ultimele două secțiuni se regăsește în prima secțiune, dar legătura nu este făcută explicit.

Importanța PSI stă în detaliul prezentării resurselor de care dispun autoritățile și prin intermediul cărora se pune în aplicare politica fiscal-bugetară. Din acest punct de vedere, PSI ar putea fi privit și folosit ca un standard sau manual de către de ordonatorii principali de credite.

În același timp, documentul nu face legătura clară cu politica fiscal-bugetară la nivel de obiective strategice. Enumeră resursele disponibile, dar nu este clar cum vor contribui acestea la atingerea obiectivelor strategice pe termen scurt, mediu și lung ale politicii fiscal-bugetare.

Mai mult, faptul că nu există o legătură clară cel puțin între secțiunile capitolului 7, ar putea crea dificultăți celor ce vor folosi documentul în aplicarea politicilor fiscal-bugetare. În acest sens, cu toate că este realizată o prezentare a două programe de bugetare, acestea nu au putut fi fundamentate ca parte a unui cadru de planificare multianuală, pe termen mediu. Natura exercițiului realizat prin intermediul PSI este aceea de a atrage atenția asupra nevoii critice de a analiza și fundamenta, într-un cadru fiscal-bugetar foarte bine prestabilit, direcțiile strategice ce pot fi puse în aplicare prin intermediul politicilor publice proprii MFP. Lipsa legăturii cu planificarea bugetară multianuală, chiar dacă PSI este un document realizat pe termen mediu, face ca acest demers să fie limitat și nefuncțional, în schimb arată modelul de pregătire a unui program de bugetare și măsurile ce se au în vedere a-l pune în aplicare.

Contextul elaborării Strategiei Fiscal - Bugetare 2012-2014

Elaborarea Strategiei fiscal-bugetare (SFB) pe orizontul de referință 2012-2014 este conturată în contextul cadrului general intern și internațional, marcat încă de riscuri și incertitudini, de tipare divergente de creștere economică de la o țară la alta, de reintensificarea tensiunilor geopolitice, de posibilitatea unei corecții dezordonate a dezechilibrelor pe plan internațional, precum și în contextul perspectivelor interne încă fragile ale principalilor indicatori macroeconomici.

Ritmul de creștere a economiei globale a consemnat o accelerare relativă la sfârșitul anului 2010 și începutul anului 2011, pe fondul ameliorării condițiilor financiare la nivel internațional.

Creșterea economică pe termen mediu a economiilor dezvoltate rămâne încă modestă, mai ales în țările în care se așteaptă continuarea redimensionării bilanțurilor. Consumul privat în aceste țări va fi afectat de condițiile în general nefavorabile de pe piețele imobiliare și persistența ratelor ridicate ale șomajului.

Pentru economiile emergente se anticipează menținerea unei creșteri economice robuste și a unor presiuni inflaționiste ridicate. În economiile dezvoltate, precum China, India, Indonezia și Brazilia, cererea internă robustă și redresarea comerțului global au sprijinit creșterea economică. Principalele vulnerabilități sunt legate de mărirea deficitului de cont curent, ceea ce le expune la o schimbare a sentimentului investitorilor, prin dependența lor pe termen scurt de intrările de capital care cunosc o anumită volatilitate.

Dar și în acest context există provocări pentru mediul extern:

- Criza datoriilor suverane;
- Instabilitatea politică din Orientul Mijlociu și Nordul Africii riscă să ducă prețul petrolului spre cote alarmante;
- Tensiunea extraordinară din Uniunea Economică și Monetară a UE.

În România, contextul elaborării SFB este dat de Programul anti-criză pe perioada 2009-2011 susținut de Fondul Monetar Internațional (FMI), Uniunea Europeană (UE) și Banca Mondială (BM). Potrivit Strategiei fiscal-bugetare, activitatea economică în România s-a stabilizat și se aștepta ca în anul 2011 aceasta să se redreseze, înregistrând o creștere de 1,5% datorită consolidării exporturilor și creșterii graduale a cererii interne.

Dar, în aceste momente economia României se poate confrunta cu unele provocări. Cele mai importante ar fi:

- Posibila abatere a politicii fiscale de la coordonatele programate;
- Confruntarea cu probleme structurale economice specifice.

Strategia Fiscal Bugetară 2012-2014 este cel mai recent document programatic al Guvernului României. Această versiune a fost publicată în august 2011. Strategia este compusă din 5 capitole. Pentru această analiză, cele mai importante sunt capitolele: 3 – Cadrul Fiscal - Bugetar și 4 – Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2012-2014.

SFB prezintă în prima parte, cea mai detaliată analiză a situației economice globale. Materialul care a stat la baza acestei analize este World Economic Outlook, varianta aprilie 2011. Este primul document folosit în procesul de programare bugetară care i-a în considerare implicațiile crizei

datoriei suverane. Mai mult, SFB face referire și la tensiunile din cadrul UE ca un risc potențial pentru punerea în aplicare a măsurilor din aceste document.

Deși este cel mai recent document, este și cel mai greu de urmărit și de înțeles. Majoritatea informațiilor se regăsesc de mai multe ori în diferite capitole ale SFB. Totuși, acesta reprezintă documentul care ar trebui să sprijine cel mai mult punerea în aplicare a cadrului fiscal-bugetar în România. Modul în care este redactată și prezentată informația nu ajută în această direcție.

În același timp, nu există o coerență și o legătură directă între obiectivele pe termen mediu și lung și măsurile fiscale implementate până acum sau cele propuse pentru 2012-2014, deși aceste obiective au la bază Programul de Convergență și Programul Național de Reformă.

Explicarea pe scurt a capitolelor și a legăturii dintre acestea

Modul în care a fost elaborată SFB face ca fluxul informațional să fie întrerupt sau să nu aibă legătură de la un capitol la altul sau chiar în interiorul unor capitole. Acest lucru se datorează și faptului că la elaborarea SFB au lucrat mai multe echipe, care au transmis contribuțiile lor, iar acestea au fost puse ca atare în document, fără să fie adaptate, contextualizate și integrate la specificitatea domeniului abordat.

Documentul este foarte greu de urmărit și nu oferă claritate, transparență sau predictibilitate politicii fiscal-bugetare, așa cum este prezentat de fapt în interior. În același timp, nu prioritizează obiectivele pe termen scurt cu măsurile aferente față de obiectivele pe termen mediu și lung cu măsurile lor aferente.

Totuși, **informația prezentată în acest document este vitală implementării politicii fiscal-bugetare.** Faptul ca nu este structurată și nu este prioritizată face acest document aproape imposibil de folosit. Un lucru comun în toate capitolele este modul de redactare care nu face o prezentare clară a ceea ce se încearcă să se prezinte în acel capitol. Mai mult, nici unul din capitole nu are o structură clară.

Primele doua capitole ar trebui luate și folosite împreună. Ele prezintă atât situația economică globală cât și pe cea de la începutul crizei și până în momentul redactării SFB. Pe lângă o prezentare istorică, SFB prezintă și posibilele provocări, atât pentru România, cât și pentru economia globală, în perioada 2012-2014. Deși nu prezintă și scenariile în care au fost incluse riscurile potențiale pentru intervalul de timp luat în calcul, este de remarcat menționarea acestor riscuri.

Capitolul 3 este cel mai important capitol din SFB, dar și cel mai greu de înțeles. Este împărțit în două sub capitole mari: politica fiscală și politica bugetară. În cadrul politicii fiscale se analizează partea de venituri a bugetului, iar în cadrul politicii bugetare partea de cheltuieli.

Politica fiscală se poate împărți și ea în două părți distincte: o parte care prezintă mai multe seturi de obiective pe termen mediu și lung, o trecere în revistă a măsurilor de reformă fiscală, o analiză a arrieratelor, și o altă parte care face o analiză a veniturilor la Bugetul de Stat în perioada 2012-2014.

La rândul ei, politica bugetară urmează același tipar. În prima parte se prezintă în mai multe rânduri diferite obiective pe termen mediu ale politicii bugetare, iar în a doua parte analiza cheltuielilor bugetare pe componente pentru perioada 2012-2014. Analiza cheltuielilor este făcută foarte detaliat, comparativ cu cea a veniturilor. Se prezintă fiecare ordonator și nevoile de cheltuieli ale acestora. Mai mult, se ajunge cu analiza până la nivelul bugetelor locale.

În ultima parte a capitolului 3, în SFB, se prezintă o analiză a datoriei publice. Analiza este făcută atât pentru perioada precedentă redactării SFB, dar și pentru perioada 2012-2014. Este poate cel mai bine structurat sub capitol din acest document și cel mai coerent.

Ultimele doua capitole sunt de fapt declarația de răspundere și o prezentare în statistică a tuturor cheltuielilor bugetare pentru perioada 2012-2014

Explicarea pe scurt a componentei legate de finanțele publice și legătura cu SFB 2012-20134

SFB 2012-2014 este documentul de bază pentru implementarea de politicilor fiscal-bugetare pentru această perioadă. Gradul mare de informații oferit de acest document îi oferă importanță strategică.

Din păcate, această informație este oferită într-o formă greu de absorbit și de folosit. Mai mult, documentul prezintă obiective pe termen mediu și lung pentru care nu este clară legătura cu măsurile luate sau propuse. Un alt element care slăbește din importanța mesajului acestui document este prezentarea unei evoluții constante a veniturilor indiferent de măsurile fiscale implementate sau de creșterea economică estimată pentru perioada 2012-2014. Un alt element care subminează importanța SFB îl reprezintă lipsa de termene limită pentru implementarea măsurilor necesare atingerii obiectivelor pe termen mediu și lung. Este adevărat ca acest termen limită ar trebui să fie 2012-2014 dar nu este specificat în niciun capitol ce se întâmplă dacă nu se implementează anumite măsuri sau dacă se deviază de la unele măsuri deja adoptate.

Nevoia de reforma a sistemului fiscal din Romania este principala oportunitate pentru SFB. Chiar și în această formă greoaie, strategia fiscal bugetară reprezintă un standard de la care ar trebui să plece elaborarea și dezvoltarea celorlalte politici economice ale Guvernului. Ea trebuie însușită atât la nivelul guvernului dar și la nivel local.

Totuși, cel mai mare inamic al acestei strategii se regăsește în interior. Estimările prea optimiste pot pune în pericol implementarea SFB în forma actuală. Același lucru s-a întâmplat și cu versiunile precedente ale SFB. Estimările prea optimiste arată o imagine falsă, atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor din SFB. Astfel, capitolele întregi nu-și mai găsesc aplicarea dacă economia performează mai prost decât a fost estimat.

Un alt pericol este acela ca modul greoi de prezentare a informației împreună cu estimările prea optimiste în comparație cu realitatea să ducă la o lipsă totală de încredere în SFB atât din parte ordonatorilor principali de credite, a publicului dar și a celor mandatați să o implementeze. La momentul actual, SFB se rezumă doar la a furniza liniile directe și măsurile pentru punerea în aplicare a cadrului fiscal-bugetar din România. Lipsa unei legături clare în acest document între cadrul fiscal și procesul bugetar, nu face decât să încetinească demersurile de realizare a fundamentărilor necesare dezvoltării politicilor economice la nivel național. În document, în general, și la secțiunea referitoare la politica bugetară, în special, nu se face referire la planificarea bugetară multianuală și la bugetarea pe programe, fapt ce conduce la concluzia că aceste două elemente care ar putea să sprijine punerea în aplicare a cadrului fiscal-bugetar în România nu au ajuns încă la stadiul de a prelua locul platformei de bugetare existente și ca arate nu sunt folosite în acest proces.

2.5 ANALIZA PROGRAMULUI DE CONVERGENȚĂ 2011-2014

Contextul elaborării Programului de Convergență 2011-2014

Programul de Convergență este elaborat și prezentat ca modalitatea concretă prin care se materializează, în intervalul 2011-2014, obiectivele asumate prin Programul de Guvernare și prin Programul Național de Reformă. Mai mult, Programul de Convergență are ca scop prezentarea unei viziuni privind dezvoltarea durabilă pe termen lung.

Forma actualizată a Programului de convergență 2011-2014 a fost elaborată pe baza Regulamentului C.E. Nr.1055/2005 care amendează Regulamentul C.E. Nr.1466/1997 privind întărirea supravegherii situației bugetare și coordonarea politicilor economice. În conformitate cu cerințele Comisiei

Europene, a cincea ediție a PC respectă metodologia privind conținutul și formatul Programelor de Convergență și Stabilitate (PCS) adoptată de Consiliul ECOFIN în data de 7 septembrie 2010.

Ca în precedentele versiuni, una din provocările asumate de politica fiscală în perioada prognozată în această versiune este “reconcilierea obiectivului privind îndeplinirea criteriului nominal de convergență bugetară într-un mod sustenabil, cu măsuri necesare limitării efectelor crizei economice și financiare globale asupra economiei românești”. Mai concret, această ediție a Programului de Convergență arată intenția României de a aduce deficitul structural la mai puțin de 2% din PIB până în 2014.

În plus, se menține angajamentul de adoptare a monedei euro în 2015. În acest scop s-a înființat un **Comitet interministerial** sub coordonarea Primului Ministru, din care fac parte reprezentanți ai BNR, MFP și alte instituții, dar care nu sunt menționate în Programul de Convergență.

Deși în al patrulea an de la declanșarea crizei financiare globale, efectele acesteia se fac resimțite și în redactarea acestei versiuni. Începând cu ultimul trimestru al anului 2008, criza financiară s-a propagat rapid și în România, deși la acel moment nu s-au conștientizat implicațiile integrării economiei României în UE ca o economie deschisă.

Datorită severității cu care a fost lovită economia României, Guvernul s-a văzut nevoit să ceară ajutorul, prin cadrul unui acord financiar extern multilateral, Comisiei Europene, Fondului Monetar Internațional, Băncii Mondiale, precum și altor instituții financiare internaționale în valoare de 19,95 miliarde de Euro pe o durată de 24 luni. La momentul redactării acestei versiuni a Programului de Convergență, acordul cu instituțiile financiare a fost încheiat.

Totuși, Guvernul României a considerat că, având în vedere posibilitatea de apariție a unei deteriorări neprevăzute a situației economice și/sau financiare pentru perioada 2012-2014 a fost încheiat unui nou program de **asistență financiară preventivă** comun UE/FMI.

Având în vedere atât provocările pe termen scurt dar și continuarea procesului de conformitate cu Programul de Guvernare, și cu luarea în considerare a obiectivelor prevăzute în Strategia Europa 2020, Pactul Euro Plus și Acordul preventiv cu CE și FMI, strategia economică pe termen mediu a Guvernului vizează următoarele obiective:

- Promovarea competitivității;
- Promovarea ocupării forței de muncă;
- Consolidarea sustenabilității finanțelor publice;
- Consolidarea stabilității financiare.

Explicarea pe scurt a capitolelor și a legăturii dintre acestea

Analiza evoluției viitoare a economiei prezintă cel mai important capitol în procesul de elaborare a unei strategii de convergență sau a unei politici fiscale bugetare. În Programul de Convergență se menționează că perspectivele economice pe care se bazează scenariul de evoluție al economiei românești sunt corelate cu ipotezele privind contextul extern din prognoza de toamnă 2010 și prognoza interimară din februarie 2011 ale Comisiei Europene, cu cele ale FMI publicate în *World Economic Outlook Update*, ianuarie 2011, **precum și cu cele mai recente evoluții.**

Deși în document se menționează că se ține cont de cele mai recente evoluții macro-economice, PC nu ia în calcul criza datoriei suverane. Astfel, folosește ca scenariu de bază cel mai optimist scenariu prezentat de organisme internaționale. De exemplu:

- Economia globală a depășit punctul critic al crizei;
- Pentru 2011, tabloul economic al UE pare mult mai încurajator decât la momentul prognozei de toamnă.

În plus, scenariul de bază pentru anii următori prezentat în PC ia în considerare creșterea produsului intern brut atât la nivel mondial, cât și în UE27, concomitent cu creșterea importurilor la nivel global și a pieței exporturilor.

Același aspect optimist se folosește și în prezentarea evoluției economiei pentru perioada 2009-2010. Pe bazele acestei abordări optimiste s-au creat și perspectivele pe termen scurt ale economiei naționale. Astfel, cadrul macroeconomic pentru anul 2011 a luat în considerare faptul că evoluțiile economice și financiare se vor îmbunătăți ceea ce va duce în viziunea guvernului la reluarea creșterii economice durabile.

Mai mult, evoluția și dezvoltarea, în anii 2009-2010, a principalelor motoare ale creșterii economice, care până în anul 2008 se putea recomanda o astfel de abordare optimistă. Chiar și în aceste condiții, prin document se consideră că **motoarele creșterii economice în perioada 2011-2014 vor fi: cererea internă, exporturile și formarea brută de capital.**

Analiza evoluțiilor ciclice ale economiei din cadrul Programului de Convergență este făcută cu mai mult pragmatism. Un motiv este acela că, la baza acestei analize este un model econometric care lasă foarte puțin loc interpretărilor subiective. Punctul de pornire în acest capitol este mecanismul schițat de către Comisie prin DG ECFIN în *“The impact of the economic and financial crisis on potential growth”*. Pornind de la acest mecanism, Programul de Convergență a concluzionat că efectele crizei economico-financiare asupra evoluției PIB potențial depind de situația specifică a fiecărui stat membru. Trebuie menționat că această analiză nu are o bază de fundamentare solidă și este una pur econometrică. Astfel, ca în toate analizele de aceste gen, contează foarte mult metodologia aplicată, seriile de date, perioada de timp analizată etc. Deși poate că sunt evidente, efectele crizei asupra PIB sunt foarte greu de identificat. În contextul situației bugetare, a celei de pe piața muncii, dar și a structurii produsului intern brut pe partea ofertei, efectele crizei asupra PIB potențial al României sunt mixte: atât ca nivel (în anul 2009), cât și ca rate de creștere pe termen mediu.

Pentru a compara estimările PIB potențial înainte și după producerea crizei financiare și economice, putem lua valorile PIB potențial înainte și după producerea crizei din estimările realizate în cadrul prognozei de toamnă a anului 2007 de către Comisia Națională de Prognoză.

Din analiză reiese foarte clar ca PIB-ul României a fost afectat negativ de criza financiară și economică. PIB-ul potențial a scăzut de la 6,6 în 2008 la -4,5% în 2009 și a ajuns abia la 0,6% în 2010. Teoretic, o creștere a economiei cu peste 0,6% în 2010 ar fi creat presiuni inflaționiste.

Referitor la perioada 2011-2014, modelul macroeconomic arată că are loc o revenire a creșterii potențiale, însă dinamica este sensibil redusă. Totuși, aceste estimări țin cont de estimările pentru factorii de producție: munca, capital, și productivitatea totală a factorilor.

În ceea ce privește estimările pe termen mediu, respectiv perioada 2012-2014, scenariul de prognoză din Programul de Convergență prevede accelerarea creșterii economice cu ritmuri între 4,0 - 4,7%, care să recupereze scăderile din anii 2009-2010 datorate crizei economico-financiare și să asigure reducerea decalajelor față de statele membre ale UE mai dezvoltate (*catching-up*). Acesta este un scenariu foarte optimist care nu a luat în considerare criza datoriilor suverane și blocajul financiar bancar ce ar putea apărea de pe urma acesteia.

Pornind de la acest scenariu pe termen mediu, Programul de Convergență prezintă Construcția bugetară pe orizontul de timp 2011-2014 ca fiind configurată în condițiile consolidării conceptului de

governanță economică lansat la nivelul Uniunii Europene. Acest concept cuprinde un amplu pachet legislativ, ce ar trebui să introducă mai multă disciplină și rigoare în procesele macroeconomice din țările membre ale UE și, se presupune că va preveni viitoare crize.

Dar, în Programul de Convergență se admite că pentru perioada 2011-2012, precum și pe termen mediu, “consolidarea nu va fi de o asemenea anvergură ca cea întreprinsă în anii 2009-2010.” Este adevărat că s-au făcut pași importanți în anul 2010, dar ei nu pot fi considerați de anvergură deoarece o mare parte din măsurile luate nu au un caracter permanent.

În cadrul Programului de Guvernare, Guvernul și-a fixat ca elemente ale consolidării fiscale următoarele obiective generale:

- Continuarea măsurilor de reformă a cheltuielilor publice;
- Îmbunătățirea politicii în domeniul investițiilor;
- Continuarea politicii de reducere și de prevenire a apariției de arierate;
- Îmbunătățirea guvernantei corporatiste.

Acestea nu sunt diferite de obiectivele adoptate în primele versiuni ale Programului de Convergență. În continuare, Guvernul consideră că raționalizarea cheltuielilor publice se bazează pe reformele și măsurile punctuale demarate în anul 2010.

Măsurile principale vizează:

- Reducerea cheltuielilor cu salariile;
- Economii generate de restructurarea agențiilor guvernamentale;
- Restructurarea sectorului de sănătate;
- Reforma sistemului public de pensii;
- Reforma în domeniul educației, conform Legii educației naționale nr.1/2011.
- Eficientizarea programelor de asistență socială;
- Reformarea profundă a întreprinderilor de stat.

Explicarea pe scurt a componentei legate de finanțele publice

În acest sens, trebuie spus că, teoretic, aceste măsuri pot ajuta la consolidarea fiscală. Sunt măsuri care au fost prezentate cu titlu de prioritate de majoritatea guvernelor din ultima decadă. Implementarea s-a dovedit de fiecare dată dificilă. Un motiv, comun acestor măsuri, este elementul foarte important cu caracter social. De aceea, astfel de măsuri ar putea fi puse în aplicare în prima parte a ciclului electoral pentru a avea șanse cât mai mari de reușită.

Este normal ca aceste măsuri să aibă implicații majore pentru politica bugetară. De exemplu în anul 2010, după ce au fost luate o serie de măsuri din rândul celor prezentate mai sus:

- încasările din impozitul pe profit s-au diminuat cu 4,9%;
- încasările din impozitul pe venit au fost în scădere cu 3,2%;
- încasările din taxa pe valoarea adăugată au înregistrat o creștere de 14,3%, pe fondul creșterii cotei standard de TVA de la 19% la 24% începând cu semestrul I al anului 2010;
- creșterea încasărilor la accize s-a datorat majorării cursului de referință la plata accizelor cu 14,2% și a nivelului accizei la unele produse;
- veniturile nefiscale au crescut cu 19,3%;
- încasările din venituri proprii ale bugetelor locale au crescut cu 14,3% ca urmare a modificărilor legislative cu privire la majorarea valorilor impozabile și a amenzilor în domeniul impozitelor și taxelor locale.

Această scurtă trecere în revistă a veniturilor arată că veniturile au crescut pe termen scurt doar datorită creșterii de taxe și impozite, efect de așteptat pe termen lung, dar cu implicații majore negative pe termen mediu. De exemplu, este recunoscut în literatura de specialitate că o creștere a TVA sau a accizelor va aduce venituri la buget în primă instanță. Acest efect este datorat contractelor aflate în derulare la nivelul economiei. Dar, pe termen mediu și lung, fără o creștere economică puternică care să stimuleze cererea internă, veniturile din aceste surse vor scădea constant.

În ciuda măsurilor de consolidare fiscală, cheltuielile din bugetul general consolidat s-au majorat în termeni nominali cu 4.4% în anul 2010.

Astfel, la nivelul anului 2010, în structura cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat, s-au înregistrat următoarele evoluții:

- cheltuielile de personal au scăzut cu 8,6%;
- cheltuielile cu bunuri și servicii au crescut cu 4,0%;
- cheltuielile cu dobânzile: au crescut cu 20%;
- cheltuielile cu subvențiile au scăzut cu 6,7%;
- cheltuielile cu asistența socială au crescut cu +7,3%;
- cheltuielile pentru investiții 6,6% din PIB.

3 ANALIZA CADRULUI NORMATIV EXISTENT ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII STRATEGICE

Planificarea strategică este procesul care organizează cadrul de desfășurare a activităților la nivelul MFP, dar și la nivelul administrației publice centrale din România. Planificarea politicilor publice, planificarea activităților în cadrul MFP, planificarea bugetară și programarea bugetară multianuală sunt gândite în așa fel încât să se îmbine pentru a da coerență, rigoare și direcție soluțiilor identificate la nivel de instituție.

Echilibrul este dat de identificarea nevoilor cetățenilor. Ulterior, acestea sunt exprimate și gestionate prin intermediul cadrului instituțional existent, reglementat printr-o serie de documente programatice și acte normative. Acestea sunt completate și instrumentate printr-o platformă IT ce facilitează comunicarea și rezolvarea problemelor ce apar în instituția publică respectivă.

Actul normativ în baza căruia funcționează MFP¹⁷, precum și cadrul de normativ de reglementare existent în domeniile de planificare strategică (multianuală) și programare bugetară ar trebui să aducă mai multă lumină în organizarea, gestionarea și administrarea ansamblului instituțional care se află în analiză. Acest capitol tratează cadrul normativ care stă la baza trecerii de la o bugetarea tradițională la cea pe programe. Acest lucru se face prin intermediul unor procese de planificare strategică care oferă un cadru de organizare internă.

Procesul de organizare și re-organizare a început în urmă cu mai bine de 10 ani, în anii 1998-1999, când, printr-un proiect PHARE și un proiect USAID, au fost introduse primele noțiuni despre bugetarea pe programe. La momentul acela se lua în considerare posibilitatea ca acest model de bugetare să poată fi folosit ca alternativă la cel tradițional. În acest sens, au fost pregătiți o serie de funcționari publici, care au avut ocazia să învețe cum se face bugetarea pe programe, atât din punct de vedere tehnic, cât și juridic și al tehnologiei informațiilor și comunicațiilor. Ca urmare a acestor sesiuni de pregătire, care au fost desfășurate în Portugalia și în SUA, a fost promovată și introdusă pentru prima oară într-un act normativ bugetarea pe programe, dar, care trebuia întocmită numai pentru domeniul investițiilor¹⁸. Acesta a fost momentul care a dat începutul folosirii de bune practici din statele membre OECD în domeniul planificării și bugetării multianuale și bugetării pe programe.

De aici, totul a evoluat în această direcție. Și pentru că în România se folosesc în primul rând mecanismele, instrumentele și pârgurile oferite de cadrul normativ, fiind un stat legalist, au fost introduse o serie de prevederi legale care să susțină domeniile menționate anterior. Acest lucru s-a întâmplat în defavoarea formulării de politici publice și a unor documente programatice care să identifice problemele cu care se confrunta țara la momentul respectiv. Este interesant cum, această întrepătrundere între a avea documente programatice și acte normative este câștigată încet, dar sigur, de cea din urmă. De unde și cadrul legislativ care reglementează toate domeniile de interes pentru planificarea strategică și politicile publice. Deci, baza a fost cea legislativă și politicile publice au trebuit să fie îngrădite pentru a satisface aceste rigori.

Astfel, datorită faptului că nu exista un act normativ la nivel național care să reglementeze funcționarea bugetării pe programe, a fost luat modelul OECD și transpus printr-un ordin intern al Ministrului Finanțelor (MF). Acest ordin intern a fost făcut tocmai pentru a putea începe exercițiul de bugetare pe programe. În paralel, s-a folosit tot bugetarea tradițională, în bază CASH. Numai că acest ordin intern al MF a prezentat o structură completă asupra programelor de bugetare, identificând inclusiv măsurile și indicatorii ce duceau către evaluarea performanței procesului de bugetare. Ordinul intern nu intră în contradicție cu Legea 500/2002 și cu celelalte acte normative ulterioare

¹⁷ HG 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice

¹⁸ Legea 500/2002 privind finanțele publice

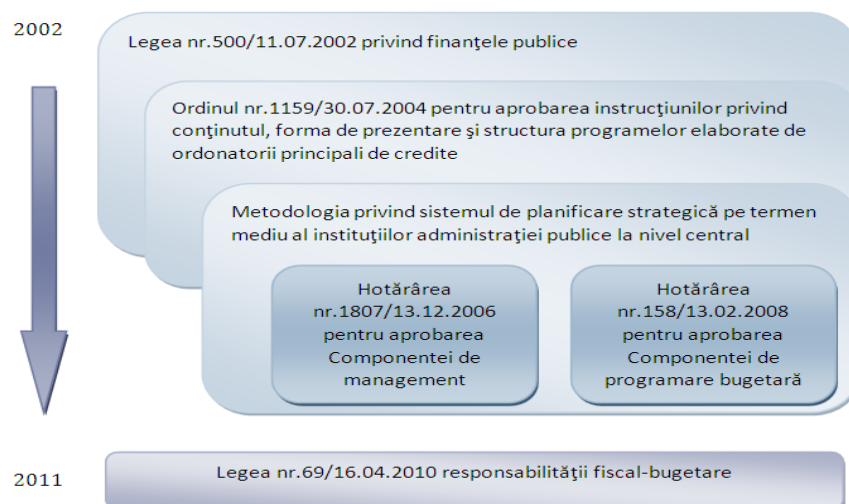
care reglementează bugetarea pe programe. Ca un exemplu, categoriile de indicatori folosiți în programele de bugetare folosesc aceeași structură ca cei care sunt folosiți în procesul de bugetare tradițională la nivelul MFP, respectiv indicatori de fundamentare, împărțiți la rândul lor în indicatori de eficiență și indicatori de rezultat.

Ca urmare a încheierii negocierilor cu Uniunea Europeană, în iarna anului 2004, și a unor nevoi de reformă identificate de Secretariatul General al Guvernului, a fost luată decizia de a îmbunătăți întregul proces de reformă a administrației publice din România, prin introducerea unor elemente, mecanisme și instrumente de planificare strategică și politici publice, care să sprijine alinierea la practicile europene, condiționată, în mare măsură, și de aderarea la Uniunea Europeană.

Astfel, din anul 2005 și până în anul 2010, au fost efectuate ajustări și modificări la nivel legislativ în structura de organizare a finanțelor publice în România. Au fost folosite ca modele de dezvoltare pentru politici publice, planificare strategică, planificare bugetară multianuală și bugetare pe programe bune practici din Marea Britanie, Olanda, Estonia și Letonia. Aceste schimbări au venit pe linia unor acte normative care se completează între ele și care dezvoltă sistemul finanțelor publice și cel al bugetării. Acestea au fost elaborate cu gândul ca, în momentul în care sistemul era pregătit pentru a trece la o nouă etapă, actul normativ care nu mai era de folos să poată să fie abrogat, fiindu-i luat locul de actul normativ care se referea la reglementările ce ofereau o nouă etapă de evoluție a sistemului.

Actele normative au fost elaborate cu scopul de a avea o mai bună fundamentare, prin intermediul politicilor publice, a nevoilor de cheltuieli pentru ordonatorii principali de credite, de a avea un cadru legislativ și strategic fiscal-bugetar care să vină în sprijinul echilibrării veniturilor cu cheltuielile și a evitării rectificărilor în procesul bugetar. În acest sens, **Inițiativele Ministerului Finanțelor Publice, privind introducerea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) și implementarea bugetării pe programe, pe o bază legislativă clară și bine structurată**, reprezintă una dintre cele mai importante schimbări de paradigmă în ceea ce privește procesul bugetar în România.

Figura 1 Actele normative ce reglementează planificarea strategică, planificarea multianuală (bugetară) și bugetarea pe programe



3.1 LEGEA NR.500/11.07.2002 PRIVIND FINANȚELE PUBLICE¹⁹

Legea nr.500/11.07.2002 stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar. Prin urmare, aceasta poate fi considerată documentul de bază în ceea ce privește asigurarea unei înțelegeri comune asupra terminologiei și conceptelor utilizate în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării bugetare, acestea fiind preluate, ulterior, în alte acte normative ce reglementează funcționarea finanțelor publice în România.

Între acestea, principiile bugetare stabilesc o serie de norme fundamentale de practică bugetară:

1. Principiul universalității;
2. Principiul publicității;
3. Principiul unității;
4. Principiul anualității;
5. Principiul unității monetare.

În ceea ce privește regulile privind cheltuielile bugetare, legea menționează, între altele, limite privind micșorarea veniturilor și majorarea cheltuielilor bugetare (Art. 15), și anume:

(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor. În acest scop, Guvernul, prin ordonatorii principali de credite în domeniul cărora se inițiază proiecte de acte normative și Ministerul Finanțelor Publice, va elabora fișa financiară, care se atașează la expunerea de motive sau la nota de fundamentare, după caz, ca document necesar pentru dezbateră proiectului, și care va fi actualizată în concordanță cu eventualele modificări intervenite în proiectul de act normativ. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere:

- a) schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani (reduc de la 5 ani, față de versiunea inițială a legii);
- b) eşalonarea anuală a creditelor bugetare, în cazul acțiunilor multianuale;
- c) propuneri realiste în vederea acoperirii majorării cheltuielilor;
- d) propuneri realiste în vederea acoperirii minusului de venituri.

(2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării.

(3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament, pot fi aprobate acte normative numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul.

Practica ultimilor ani a arătat însă că aceste prevederi sunt respectate mai degrabă din punct de vedere formal și cel mai adesea numai pentru anul bugetar în curs, fără a se lua în calcul în mod realist, așa cum cere legea, acoperirea cheltuielilor sau diminuarea veniturilor. Legea nr.221/2008 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ (abrogată prin L. nr.330/2009) este unul dintre cele mai mediatizate exemple în acest sens și, totodată, un caz clasic privind lipsa de coordonare între procesul de analiză și prognoză, planificare strategică și finanțare.

¹⁹ Actualizată până la data de 30 iunie 2011

Din punct de vedere al competențelor și responsabilităților în domeniul bugetar, Legea finanțelor publice specifică modul de aprobare a bugetelor, rolul Guvernului și al Ministerului Finanțelor Publice și descrie tipurile de ordonatori de credite și responsabilitățile acestora. În ceea ce privește MFP, între altele, acesta coordonează acțiunilor care sunt în responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar, dispune măsurile necesare pentru aplicarea politicii fiscal-bugetare, asigură monitorizarea execuției bugetare etc. (Art. 19). Funcțiile MFP sunt detaliate și explicate în Regulamentul de Organizare și Funcționare al instituției²⁰.

La momentul elaborării (2002), Legea finanțelor publice prevedea bugetarea pe programe anuale de investiții. Astfel, Art. 46 (1) prevede că în programele de investiții se nominalizează obiectivele de investiții grupate pe: investiții în continuare și investiții noi, iar "alte cheltuieli de investiții" pe categorii de investiții.

De asemenea, se specifică posibilitatea realizării angajamentelor bugetare multianuale, prin înscrierea distinctă a creditelor de angajament și a creditelor bugetare, urmând ca, în vederea realizării acțiunilor multianuale, ordonatorii de credite să încheie angajamente legale, în limita creditelor de angajament aprobate prin buget pentru anul bugetar respectiv (Art.4). Principiul este aplicabil și în prezent, rămânând neschimbat de-a lungul timpului.

Din punct de vedere structural, legea este împărțită în șase capitole, după cum urmează:

- Cap. 1 – Dispoziții generale
- Cap. 2 – Principii, reguli și responsabilități
- Cap.3 – Procesul bugetar
- Cap.4 – Finanțele instituțiilor publice
- Cap.5 – Sancțiuni
- Cap.6 – Dispoziții finale

În ceea ce privește procedurile privind elaborarea bugetelor, Art. 28 prevede că acestea se întocmesc de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza:

- a) *prognozelor indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii 3 ani;*
- b) *politicilor fiscale și bugetare;*
- c) *prevederilor memorandumurilor de finanțare, ale memorandumurilor de înțelegere sau ale altor acorduri internaționale cu organisme și instituții financiare internaționale, semnate și/sau ratificate;*
- d) *politicilor și strategiilor sectoriale, a priorităților stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;*
- e) *propunerilor de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite;*
- f) *programelor întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență; programele sunt însoțite de estimarea anuală a performanțelor fiecărui program, care trebuie să precizeze: acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori preciși, a căror alegere este justificată;*
- g) *propunerilor de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și de transferuri consolidabile pentru autoritățile administrației publice locale;*

²⁰ http://www.mfinante.ro/rof_2009.html?pagina=acasa

h) posibilităților de finanțare a deficitului bugetar.

În practică, bugetul național implementat efectiv tinde să difere de forma sa adoptată, ceea ce reduce nu numai credibilitatea bugetului, ci semnalează și deficiențe în capacitatea de a estima realist cheltuielile și veniturile. De altfel, Analiza funcțională a Băncii Mondiale (2010) subliniază că *"[...] bugetul României nu este un document credibil. Cauzele abaterilor sunt estimările nerealiste ale veniturilor și cheltuielilor, bugetele suplimentare substanțiale (ex. cinci în 2008, patru în 2009), care sunt adesea datorate mandatelor de cheltuieli create prin legi adoptate în afara procesului bugetar, neacordându-se suficientă atenție implicațiilor fiscale ale acestora."*²¹

Totodată, limitele de cheltuieli impuse nu sunt întotdeauna luate în calcul (a se vedea repetatele negocieri între Guvern și ministere)

Procesul elaborării proiectului de buget se desfășoară pe baza unui calendar ce stabilește termenele limită pentru fiecare etapă:

CINE	CE	CÂND
MFP	Înaintează Guvernului obiectivele politicii fiscale și bugetare pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și următorii 3 ani, împreună cu limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite	1 mai
Guvern	Aprobă obiectivele și informează comisiile pentru buget, finanțe și bănci ale Parlamentului asupra principalelor orientări ale politicii sale macroeconomice și ale finanțelor publice	15 mai
MFP	Transmite ordonatorilor principali de credite o scrisoare-cadru care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum și limitele de cheltuieli aprobate de Guvern.	1 iunie
Guvern	Adaptează limitele de cheltuieli la propunerea MFP, în cazul în care schimbarea cadrului macroeconomic impune acest lucru.	15 mai - 15 iunie
MFP	Comunică OPC limitele de cheltuieli, astfel redimensionate, în vederea definitivării proiectelor de buget	15 iunie
OPC	Depun la Ministerul Finanțelor Publice propunerile pentru proiectul de buget și anexele la acesta, pentru anul bugetar următor, cu încadrarea în limitele de cheltuieli, și estimările pentru următorii 3 ani, comunicate potrivit art. 33, însoțite de documentații și fundamentări detaliate.	15 iulie
MFP	Examinează proiectele de buget și poartă discuții cu OPC asupra acestora. In caz de divergență hotărăște Guvernul.	15 iulie – 1 august
OPC	Depun la MFP proiectele de buget și anexele la acesta, definitive potrivit prevederilor alin. (4)	1 august
MFP	Întocmește proiectele legilor bugetare și proiectele bugetelor, pe care le depune la Guvern, împreună cu un raport privind situația macroeconomică pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și proiecția acesteia în următorii 3 ani	1 august - 30 septembrie
Guvern	Supune spre adoptare Parlamentului proiectele legilor bugetare	15 octombrie

²¹ Analiza Funcțională a Sectorului Finanțelor Publice, Raport Final, 2010, pag.15

	și proiectele bugetelor	
Parlament	Aprobă legile bugetare*	-

*În cazul Dacă legile bugetare nu au fost adoptate cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, Guvernul îndeplinește sarcinile prevăzute în bugetul anului precedent, limitele lunare de cheltuieli neputând depăși de regula 1/12 din prevederile bugetelor anului precedent, cu excepția cazurilor deosebite, temeinic justificate de către ordonatorii principali de credite, sau, după caz, 1/12 din sumele propuse în proiectul de buget, în situația în care acestea sunt mai mici decât cele din anul precedent.

La nivelul MFP, politica în domeniul bugetar este implementată prin:

- Direcția Generală de Analiză Macroeconomică și Politică Financiară (DGAMPF)
- Direcția Generală Sinteză Bugetară
- Direcția Generală de Programare a Cheltuielilor

Programele se aprobă ca anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite. În ceea ce privește planificarea bugetară multianuală, prevederile privind investițiile publice (Art.39) specifică faptul că:

- 1) *Ordonatorii principali de credite vor prezenta anual programul de investiții publice, pe clasificarea funcțională.*
- 2) *Ordonatorii principali de credite vor transmite pentru fiecare obiectiv de investiții inclus în programul de investiții informații financiare și nefinanciare.*
- 3) *Informațiile financiare vor include:*
 - a) *valoarea totală a proiectului;*
 - b) *creditele de angajament;*
 - c) *creditele bugetare;*
 - d) *graficul de finanțare, pe surse și ani, corelat cu graficul de execuție;*
 - e) *analiza cost-beneficiu, care va fi realizată și în cazul obiectivelor în derulare;*
 - f) *costurile de funcționare și de întreținere după punerea în funcțiune.*
- 4) *Informațiile nefinanciare vor include:*
 - a) *strategia în domeniul investițiilor, care va cuprinde în mod obligatoriu prioritățile investiționale și legătura dintre diferite proiecte, criteriile de analiza care determina introducerea în programul de investiții a obiectivelor noi în detrimentul celor în derulare;*
 - b) *descrierea proiectului;*
 - c) *stadiul fizic al obiectivelor.*

Execuția bugetară anuală este reglementată în Cap.3 Secțiunea a 4-a.

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> - Constituie baza finanțelor publice în România. - Stabilește conceptele, regulile, principiile și responsabilitățile de bază în ceea ce privește planificarea, elaborarea și execuția bugetară. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu conține prevederi privind programarea multianuală, elaborarea bugetului fiind un proces cu caracter predominant anual. - Transpunerea în practică a procesului bugetar se îndepărtează de la principiile impuse de

lege.

- Conține mențiuni limitate cu privire la bugetarea pe programe, concentrându-se pe programele anuale de investiții.
- Calendarul procesului de elaborare a bugetului este unul foarte strâns și poate de aceea dificil de respectat în practică.

3.2 ORDINUL NR.1159/30.07.2004

Ordinul nr.1159/30.07.2004 are ca scop detalierea conținutului, formei de prezentare și structurii programelor elaborate de principalii ordonatori de credite, în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni. Astfel, acesta se constituie într-un document de lucru pentru personalul responsabil cu planificarea bugetară, în vederea pregătirii bugetării pe programe.

La momentul elaborării (2004), instrucțiunile reprezentau un element de pregătire pentru viitoarele exerciții bugetare, urmând a fi aplicate începând cu anul 2006. În prezent, acestea reprezintă un ghid cuprinzător pentru întocmirea programelor care să reprezinte, în faza de elaborare a bugetului, instrumentul de luare a deciziei cu privire la stabilirea priorităților din cadrul strategiei sectoriale, iar în faza de execuție bugetară, să evidențieze eficiența cu care s-au cheltuit fondurile publice pentru atingerea scopului/țintei care face obiectul programului.

Din punct de vedere al conținutului, documentul preia conceptele prezentate în Legea nr.500/11.07.2002.

Un program este definit ca fiind „o acțiune sau un ansamblu coerent de acțiuni ce se referă la același ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite și pentru care sunt stabiliți indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obținute, în limitele de finanțare aprobate”.

Conform instrucțiunilor, un program trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele informații:

- a. denumirea instituției publice răspunzătoare de realizarea lui;*
- b. denumirea;*
- c. prioritatea;*
- d. finanțatori în parteneriat;*
- e. o descriere succintă;*
- f. data de începere a realizării;*
- g. data de închidere;*
- h. finanțarea: costurile totale ale programului (eligibile și neeligibile), sursele de finanțare, rata de finanțare (din fonduri publice și fonduri private);*
- i. rezultate așteptate*
- j. indicatori de rezultate*
- k. indicatori de eficiență*

Instrucțiunile prezintă inclusiv o machetă de program, care trebuie folosită ca model de către ordonatorii de credite. În plus, sunt specificate tipurile de surse de finanțare a cheltuielilor aferente unui program, tipurile de cheltuieli, categoriile de programe etc.

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> - Preia și dezvoltă conceptele introduse prin Legea finanțelor publice. - Detaliază și clarifică structura programelor elaborate de OPC. - Furnizează instrucțiuni și machete/ exemple privind întocmirea programelor. - Introduce elemente de bugetare multianuală a programelor 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu furnizează explicații detaliate cu privire la conceptul de program și bugetarea pe programe - Informațiile furnizate cu privire la conținut sunt uneori incomplete (de ex. indicatorii) - Nu prezintă elemente de monitorizare a implementării programelor, concentrându-se pe construcția și prezentarea acestora.

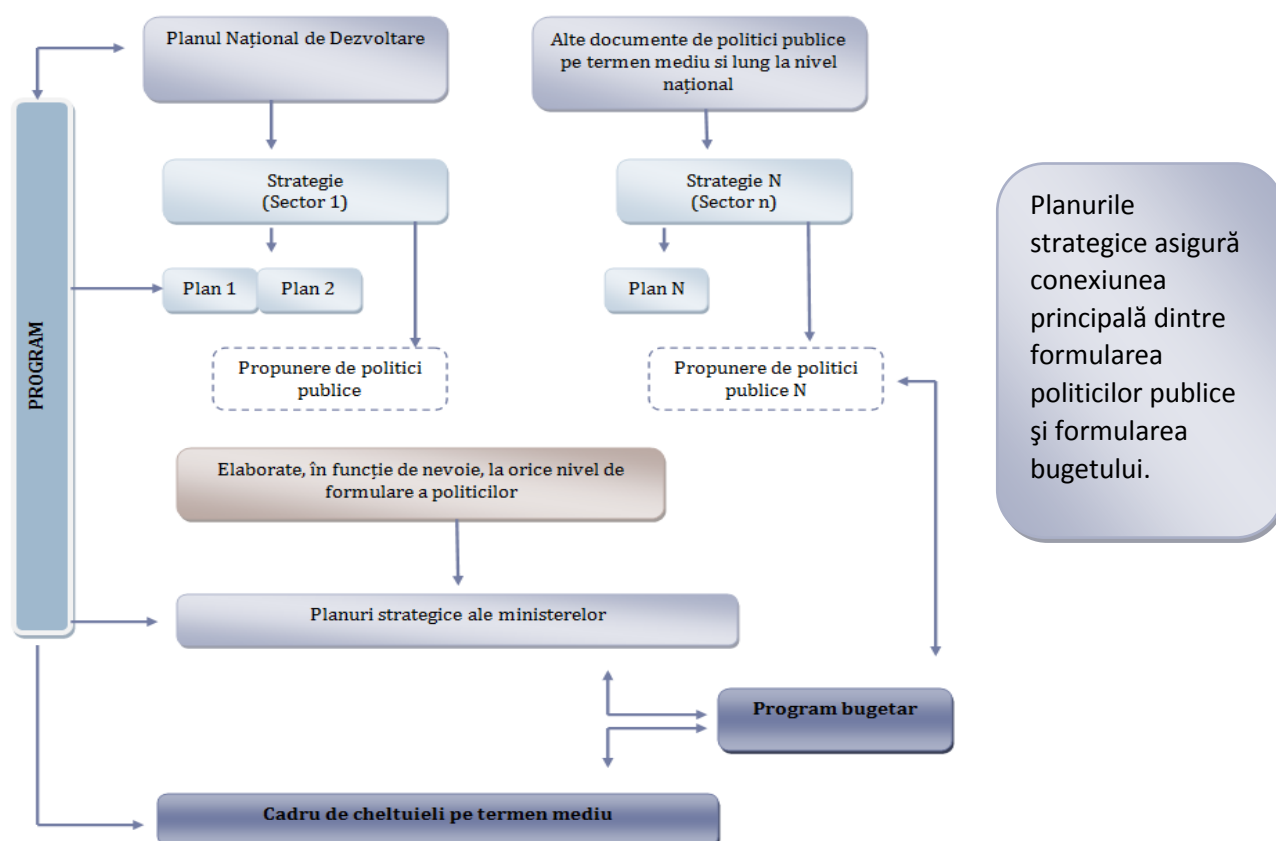
Următoarele două acte normative au fost elaborate ca parte a *Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice la nivel central*, implementată ca măsură subsecventă a **Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale** (denumită în continuare Strategia), adoptată prin HG nr. 870/2006²². La momentul elaborării, Strategia identificase ca probleme definitorii, între altele, coordonarea și corelarea politicilor cu bugetul, și anume:

- Existența unei legături slabe între formularea de politici, procesul de aprobare și procesul de bugetare.
- Insuficienta coordonare a inițiativelor de formulare a politicilor, nici la nivel sectorial, nici la nivel central; lipsa unei orientări clare spre rezultate și priorități.

Drept urmare, unul dintre obiectivele principale propuse pentru remedierea acestor deficiențe a fost elaborarea procedurilor pentru corelarea proceselor de planificare a politicilor publice cu cele de bugetare, prin introducerea unor sisteme noi de inițiative de politici publice și de planificare strategică.

²² www.legisplus.ro

Figura 2 Corelarea dintre politici publice, strategie, program și obiective



Sursa: Procesare internă GEA Strategy&Consulting

Descrierea sistemului de planificare strategică

Conform Strategiei, planificarea strategică se folosește pentru a reuni planificarea politicilor publice, bugetarea, stabilirea priorităților și planificarea organizațională într-un singur cadru de gestionare. Elaborarea și implementarea acestui sistem a fost văzută ca o soluție pentru creșterea eficacității administrației publice prin orientarea spre rezultate și prin folosirea judicioasă a resurselor. Scopul acestei reforme este acela de a asigura faptul că banii publici sunt cheltuiți în mod rațional, transparent și pentru politici publice coerente, în interesul societății.

Planul strategic a fost gândit ca un document de management și programare bugetară care asigură planificarea pe termen mediu pentru instituțiile din administrația publică centrală, care integrează măsurile de dezvoltare prevăzute în documentele de politici publice pe termen mediu și lung dintr-un anumit domeniu luând în considerare prioritățile definite de Guvern și permițând astfel identificarea priorităților. Planurile strategice trebuie să stea la baza propunerilor bugetare.

Așa cum se menționează în Strategie, planurile strategice răspund unui dublu obiectiv - în primul rând, furnizează un instrument de management pentru conducerea administrativă a ministerului și, în al doilea rând, reprezintă baza informațională pentru bugetul de stat, garantând astfel luarea unor decizii informate și corect evaluate de către Guvern pe parcursul etapei de elaborare a bugetului în ceea ce privește distribuția alocărilor bugetare. Ideal, perioada acoperită de plan ar trebui să se suprapună cu ciclul de alegeri parlamentare, precum și cu mandatul Guvernului.

Planurile strategice trebuie să fie constituite din două componente de bază: componenta de management și componenta de programare bugetară.

3.3 HOTĂRÂREA NR.1807/13.12.2006

Hotărârea nr.1807/13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice la nivel central introduce elementele de bază ale reformei sistemului de organizare a activităților de planificare la nivelul administrației centrale, cu scopul îmbunătățirii procesului de implementare a obiectivelor și priorităților Programului de Guvernare sau ale altor documente de politici publice.

Componenta de management a planurilor strategice reprezintă prima etapă a introducerii sistemului de planificare strategică în România, având următoarele secțiuni:

- Mandat – descrierea atribuțiilor instituției, sensul esențial în ceea ce privește rolul instituției în cadrul administrației publice, precum și rezumatul analitic al funcțiilor și responsabilităților de baza ale acesteia;
- Viziune - anticipare axată pe scopuri, atrăgătoare din punct de vedere emoțional și stimulative a modului în care și-ar dori angajații să arate managementul instituției, luând în considerare aria de competență. Viziunea ține cont de impactul social pe termen mediu și lung pe care îl generează activitatea instituției. De asemenea, ea ar trebui să acopere la modul general toate aspectele ce țin de politici publice și de care răspunde instituția;
- Valorile instituției - prezintă setul de valori împărtășite de întregul colectiv și conform cărora instituția respectivă își desfășoară activitățile zilnice;
- Analiza mediului intern (analiza capacităților) - analiza principalelor probleme de management-resursele disponibile precum și coerența funcțională/structurală a instituției; evaluează capacitatea instituțiilor de a-și atinge viziunea și scopurile propuse, precum și de a realiza sarcinile prevăzute de acte normative sau documente de politici publice;
- Analiza mediului extern - analiza a diferiților factori ce țin de mediul extern (atât din țară cât și din străinătate) al instituției, care fie susțin, fie împiedică aplicarea politicilor;
- Priorități pe termen mediu - sarcinile (obiectivele, seturile de activități) cele mai importante ale ministerului care trebuie îndeplinite într-un orizont mediu de timp. Nu ar trebui să existe mai mult de 3-5 priorități. Aceste priorități dictează și distribuția resurselor disponibile (financiare, umane și de infrastructură), astfel încât, atunci când se ajunge la etapa de implementare, să nu existe nici un fel de dispute cu privire la prioritatea unui obiectiv sau altul. Prioritățile ar trebui să fie stabilite și pe baza unei analize realiste a resurselor disponibile în momentul respectiv.
- Direcții de activitate - stabilesc domeniile generale de activitate de care este responsabilă instituția respectivă. În majoritatea cazurilor, aceste direcții de acțiune sunt generate de mandat și sunt conforme cu domeniile de politici publice pentru care instituția în cauză este responsabilă. Însă această conexiune directă nu se poate aplica în toate cazurile, deoarece pot exista cazuri în care nu există o politică publică în spatele unei anumite direcții de acțiune;
- Monitorizare, evaluare și raportare – ar trebui să furnizeze o descriere a modului de gestionare a proceselor de monitorizare și evaluare pe parcursul implementării planului strategic, precizând când și cum va fi prezentat Guvernului raportul privind progresul realizat.

În afara acestora, Strategia mai prevede și următoarele secțiuni, care nu se regăsesc ca atare în structura Planului Strategic:

- Scopuri - prezintă scopurile pe care instituția încearcă să le realizeze în fiecare direcție de acțiune pentru a-și îndeplini declarația de viziune și propriul mandat;

- Lista principalelor acte normative și documente de politici publice - prezintă cele mai importante acte normative și documente de politici publice care sunt specifice domeniului de politici publice respectiv;
- Indicatori sectoriali - prezintă principalii indicatori privind domeniul politicii publice în care își desfășoară activitatea instituția respectivă. Indicatorii oferă informații privind dezvoltarea istorică a domeniului de politici publice respectiv pentru a putea urmări evoluția acestuia.

Componenta de management ar trebui să fie folosită pentru planificarea îmbunătățirilor necesare care trebuie aduse activităților derulate în prezent de către organismele publice. Aceste măsuri care vizează îmbunătățirile pot să constea în restructurarea structurii administrative actuale, dezvoltarea sau ajustarea politicii privind resursele umane, revizuirea sistemului de comunicare internă și externă și altele asemenea.

În practică, Banca Mondială semnalează deficiențe în implementarea componentei strategice: *"[...] Din 2006 toate ministerele au elaborat formal planuri strategice în conformitate cu directivele guvernului, gestionate de SGG. Dar se pare că ele nu au fost folosite pentru a stabili priorități de cheltuieli, parțial deoarece au fost finalizate doar în iunie, prea târziu pentru a afecta procesul de alocare bugetară și de asemenea, pentru că sunt inaccesibile, lipsite de priorizare internă, nu au la bază nicio analiză sau evaluare a politicilor și conțin indicatori de slabă calitate"*.²³ În aceste condiții, chiar dacă la nivelul MFP există capacități adecvate, procesul de planificare bugetară va fi unul deviat de la scopul inițial.

Hotărârea nr. 1807/2006 prezintă și structura recomandabilă pentru gestionarea procesului, respectiv:

- Crearea Grupului de Management pentru PSI;
- Asistența administrativă pentru grupul de management;
- Planul de acțiune pentru elaborarea PSI;
- Subgrupurile sectoriale;
- Consultări;
- Implementarea PSI;
- Soluționarea problemelor;

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> - Inițiază procesul de planificare strategică - Furnizează explicații clare, pași detaliați și exemple pentru realizarea PSI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transpunerea în practică este un proces îndelungat și complex

Planurile strategice sunt implementate pe baza documentelor de planificare pe termen scurt, în general planuri de lucru anuale care sunt elaborate în conformitate cu prioritățile pe termen mediu identificate în planurile strategice, luându-se în considerare resursele bugetare disponibile aprobate.

²³ Analiza Funcțională a Finanțelor Publice, Raport Final, Banca Mondială, 2010

Cea de-a doua componentă a sistemului de planificare strategică pe termen mediu este reprezentată de **programarea bugetară**, a cărei implementare a început la doi ani după lansarea componentei de planificare strategică.

3.4 HOTĂRÂREA NR.158/13.02.2008

Hotărârea nr.158/13.02.2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice la nivel central reprezintă un suport de informare pentru bugetul de stat.

Formularea bugetului anual în conformitate planul strategic permite stabilirea unui raport direct între procesul de planificare a politicilor publice și cel de bugetare. De asemenea, partea de programare a planurilor strategice prezintă rezultatele prevăzute (prezentate în mod măsurabil) pe care ministerul dorește să le obțină printr-un anume program bugetar.

Metodologia definește elementele obligatorii ale CPB, stabilește o terminologie și o abordare unitară privind CPB și furnizează recomandări cu privire la procesul intern de elaborare a CPB la nivelul ministerelor. Mecanismul de elaborare a CPB este același cu cel descris în Hotărârea nr.1807/2006, respectiv Grupul de Management și subgrupurile sectoriale.

Pe baza acestei metodologii, ministerele și SGG vor trebui să elaboreze descrieri detaliate ale fiecărui program bugetar utilizat în planificarea și implementarea politicilor publice specifice domeniului de activitate, respectând următoarea structură:

- Situația actuală - descrie situația actuală din domeniul de politici publice în funcție de programul (bugetar) specific;
- Obiectivul (obiectivele) programului bugetar - precizează principalele obiective pe care instituția încearcă să le atingă prin implementarea programului;
- Rezultatele programului, precum și indicatorii de performanță ai acestora - planifică rezultatele posibile, precum și indicatorii de performanță pentru program pentru a putea furniza informații Guvernului și publicului general cu privire la ceea ce instituția respectivă dorește să realizeze cu fondurile primite de la bugetul de stat. Aceste previziuni se bazează pe datele din anul precedent pentru a indica eventualul progres sau regres;
- Noi inițiative de finanțare - oferă detalii despre agregări financiare privind activitățile necesare îmbunătățirii capacității de funcționare a instituției respective (de exemplu, angajarea de personal nou, crearea de noi sisteme informaționale sau îmbunătățirea celor existente, organizarea unor sesiuni de formare), sau asigură agregarea unor inițiative posibile care pot duce în mod direct la creșterea indicatorilor de performanță (în principal, rezultate) din domeniul politicii publice vizat de program;
- Mecanismele de implementare și principalele sarcini - descrie pe scurt sistemul, modul în care va fi implementat programul, adică precizează principalele departamente sau instituțiile subordonate implicate și descrie rolul și principalele sarcini ale acestora;
- Finanțarea programului - prezintă informații clare privind resursele bugetare necesare pentru implementarea programului. Pe viitor, dacă există un acord clar privind modul în care va fi implementat cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), partea de programare a planurilor strategice poate fi folosită ca bază pentru planificarea CCTM.

În practică, nici componenta de planificare strategică și nici cea de programare bugetară nu pun accent suficient pe activitatea de monitorizare și raportare, ca instrumente de management performant. Mai mult, evaluarea impactului (fiscal) este un aspect în general marginalizat în procesul de elaborare și gestionare a politicilor publice în România, în ciuda existenței unui cadru normativ adecvat.

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> - Continuă procesul de planificare strategică, în corelație cu etapa I, inițiată în 2006 - Furnizează explicații clare, pași detaliați și exemple pentru realizarea CPB. - Prezintă într-o manieră sintetică abordarea generală a managementului bazat pe performanță și a procesului de planificarea bugetară pe termen mediu, principiile de definire a programelor bugetare și a structurării acestora 	<ul style="list-style-type: none"> - Transpunerea în practică este un proces îndelungat și complex

Cele două componente ale Planului Strategic al Instituției, sintetizate în tabelul de mai jos, pregătesc cadrul pentru bugetarea pe termen mediu, prin intermediul căruia se introduc limite de cheltuieli atât pentru cheltuielile publice totale, cât și pentru bugetele ordonatorilor principali de credite, reprezentând principalul instrument prin care se asigură disciplina bugetară.

ETAPA I: COMPONENTA DE MANAGEMENT	ETAPA II: COMPONENTA DE PROGRAMARE BUCETARĂ
<ol style="list-style-type: none"> 1) Mandat 2) Viziune 3) Valori comune 4) Analiza mediului intern 5) Analiza mediului extern 6) Priorități pe termen mediu 7) Direcții de activitate <ol style="list-style-type: none"> a) Situația actuală b) Obiective c) Instituții subordonate, coordonate sau sub autoritate și rolul acestora d) Lista principalelor acte normative e) Documente de politici existente f) Lista documentelor de politici publice planificate g) Descrierea programelor bugetare actuale 8) Monitorizare, evaluare și raportare 	Programele bugetare <ol style="list-style-type: none"> a) Situația actuală b) Scopuri c) Lista principalelor acte normative d) Lista principalelor documente de politici publice e) Rezultate și efecte scontate și indicatori de performanță f) Noi inițiative de finanțare g) Descrierea mecanismului de implementare h) Finanțare

Integrarea planurilor strategice în procesul de formulare a bugetului anual presupune schimbarea modului în care se elaborează bugetul. Astfel, această sarcină necesită o implicare activă și coordonare din partea Ministerului Finanțelor Publice, la care se adaugă sprijinul oferit de ministerele de resort, precum și al SGG, iar sistemul de planificare strategică trebuie să fie armonizat cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) din momentul în care există acordul privind instituirea acestuia.

În practică, cele două componente se concentrează mai mult pe structura de cheltuieli a bugetului și nu există instrucțiuni similare care să evidențieze componenta de venituri. Acest fapt poate să

genereze presiune în procesul de elaborare a bugetului, în sensul unor estimări (supra)optimiste (vezi și Analiza Strategiei fiscal-bugetare).

Anticipând dificultatea schimbării mecanismelor de planificare și bugetare, Strategia menționează p serie de precondiții pentru introducerea sistemului de planificare strategică:

Introducerea sistemului de planificare strategică, într-o situație ideală, implica anumite cerințe preliminare:

- un sistem funcțional de formulare a politicilor publice în care sunt clar definite tipurile de documente de politici publice, precum și inter-conexiunile dintre acestea;
- elaborarea și implementarea unui sistem de rezultate și indicatori de performanță în întreaga administrație publică;
- elaborarea bugetului general consolidat în conformitate cu principiile de bugetare pe bază de programe, precum și dezvoltarea capacității de previzionare pe termen mediu (prognoza) la nivelul ministerelor;
- introducerea CCTM trebuie analizată într-un document separat, dar în strânsă legătură cu sistemul de planificare strategică descris.

3.5 LEGEA NR.69/16.04.2010, A RESPONSABILITĂȚII FISCAL-BUGETARE

Legea responsabilității fiscal-bugetare completează cadrul normativ în domeniul politicii fiscal-bugetare, stabilind cadrul general pentru implementarea eficientă a sistemului de planificare strategică pe termen mediu, respectiv de programare bugetară multianuală. Caracterul de noutate al legii, precum și mecanismele introduse reprezintă o schimbare importantă în modul de gestionare a politicii fiscal-bugetare în România și o aliniere la practicile internaționale.

Legea are trei obiective principale:

- asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare, a transparenței și sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice;
- stabilirea unui cadru de principii și reguli pe baza căruia Guvernul să asigure implementarea politicilor fiscal-bugetare care să conducă la o bună gestiune financiară a resurselor;
- gestionarea eficientă a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung, asigurarea prosperității economice și ancorarea politicilor fiscal-bugetare într-un cadru durabil.

Dincolo de stabilirea unei terminologii și înțelegeri comune a conceptelor referitoare la responsabilitatea fiscal-bugetară, legea furnizează o serie de elemente fundamentale pentru procesul de planificare multianuală, între care:

- Principiile politicii fiscal-bugetare, în special principiile stabilității și responsabilității;
- Obiectivele politicii fiscal-bugetare
- Regulile politicii fiscal-bugetare
- Cheltuielile și veniturile bugetare
- Reguli privind rectificările bugetare

Totodată, sunt introduse instrumente și organisme noi: **Strategia fiscal-bugetară** și **Consiliul Fiscal** și este evidențiat și detaliat modul de asigurare a transparenței politicii fiscal-bugetare.

Strategia fiscal-bugetară

Până la data de 30 mai a fiecărui an, Guvernul, la propunerea Ministerului Finanțelor Publice, trebuie să aprobe strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, ce va conține cadrul macroeconomic care stă la baza politicii fiscal-bugetare, cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară, cadrul de cheltuieli pe termen mediu și o declarație de răspundere, conform prevederilor prezentei legi, și o va prezenta Parlamentului. În același timp, vor fi stabilite plafoanele pentru anul bugetar următor și doi ani ulteriori (Art.20). Astfel, prin aceste limitări Legea stabilește, pentru prima dată, liniile generale pentru implementarea bugetării multianuale.

Cadrul macroeconomic conține informații privind situația macroeconomică și o serie de prognoze pentru anul bugetar curent și 3 ani ulteriori, rezultatele efective ale ultimilor 2 ani bugetari, respectiv prognozele macroeconomice pe termen mediu ce afectează politica fiscală. De asemenea, Secțiunea de cadru fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară mai cuprinde:

- rezultatele efective pe 2 ani anteriori anului bugetar în curs și rezultatele estimate ale anului în curs, precum și prognozele pentru 3 ani ulteriori acestuia pentru bugetul general consolidat și pentru bugetele componente ale acestuia
- explicația politicilor fiscal-bugetare prin raportare la principiile și obiectivele responsabilității fiscale și la regulile fiscale și orice măsuri temporare ce vor fi implementate pentru a asigura conformarea cu acestea;
- analiză referitoare la: politica de venituri; politica de îndatorare publică și de finanțare a deficitului bugetar și o analiză a sustenabilității datoriei; politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile în materie de cheltuieli, intențiile privind cheltuielile totale ale bugetului consolidat și pentru alte bugete și plafoanele de cheltuieli și alte ținte sau limite implicate sau impuse de regulile fiscale;
- analiza privind riscurile fiscale, cuprinzând orice angajamente ce nu sunt incluse în prognozele fiscale și toate circumstanțele ce pot avea un efect substanțial asupra prognozelor fiscale și economice și care nu au fost deja încorporate în prognozele fiscale, precum și informații privind pierderile și plățile restante ale companiilor cu capital majoritar de stat;
- o explicație cu privire la legătura dintre strategia fiscal-bugetară revizuită și cea anterioară și o explicație referitoare la modificările semnificative.

Cadrul de cheltuieli pe termen mediu conține planurile de alocare a resurselor bugetare pentru anul bugetar următor și 2 ani ulteriori acestuia, rezultatele estimate pentru anul bugetar curent și rezultatele efective pentru 2 ani anteriori, referitoare la:

- prioritățile în materie de cheltuieli și argumentarea acestora în detaliu, incluzând și o explicare a modului în care Guvernul intenționează să își îmbunătățească politica, eficiența și eficacitatea serviciilor oferite, calitatea activităților sale de reglementare și inițiativele sale de reducere a barierelor pentru mediul de afaceri și de încurajare a creșterii sectorului privat în diferite domenii;
- cheltuielile bugetului de stat, detaliate pe primii 10 ordonatori principali de credite ai bugetului de stat, în ordine descrescătoare, stabiliți de către Guvern, cheltuielile altor bugete componente ale bugetului general consolidat, precum și estimările privind cheltuielile totale ale bugetului centralizat al unităților administrativ-teritoriale;
- programul de investiții publice care să includă prioritățile Guvernului, argumentarea lor, precum și detalierea acestora pe primii 10 ordonatori principali de credite ai bugetului de stat, în ordine descrescătoare, stabiliți de către Guvern.

Declarația de răspundere va conține o declarație semnată de primul-ministru și de ministrul finanțelor publice, prin care se atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-

bugetară și conformitatea acesteia cu prezenta lege, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.

Consiliul fiscal

Consiliul fiscal este o autoritate independentă, compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, care va sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare, pentru a asigura calitatea prognozelor macroeconomice care stau la baza proiecțiilor bugetare și a politicilor fiscal-bugetare pe termen mediu și lung. Membrii Consiliului fiscal își exercită mandatul potrivit legii și nu vor solicita sau primi instrucțiuni de la autoritățile publice ori de la orice altă instituție sau autoritate. Atribuțiile Consiliului Fiscal sunt următoarele:

- a) *analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice și bugetare oficiale;*
- b) *analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege;*
- c) *evaluarea performanțelor fiscal-bugetare ale Guvernului în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, precum și cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege*
- d) *analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, cât și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege;*
- e) *pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. d), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare;*
- f) *oferirea de informații aflate în competențele sale, în urma solicitării scrise, Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului, președintelui Curții de Conturi, guvernatorului Băncii Naționale a României și comisiilor parlamentare;*
- g) *informarea comisiilor de buget-finanțe ale Parlamentului României sau a Guvernului cu privire la eventuale inițiative legislative care să promoveze menținerea disciplinei fiscale și a transparenței procesului bugetar.*

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> - Consolidează cadrul legal existent prin introducerea componentei de disciplină și responsabilitate; - Introducere mecanisme și instrumente noi: Strategia Fiscală și Consiliul Fiscal - Consolidază procesul de planificare multianuală și bugetare pe programe 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultatea și complexitatea transpunerii în practică

Punerea în aplicare corectă a Legii responsabilității fiscale poate conduce la schimbări profunde în modul de gestionare a finanțelor publice. Pe de altă parte, noile cerințe și instrumente introduse prin lege necesită o capacitate crescută la nivelul MFP în ceea ce privește planificarea și gestionarea

politicii în domeniu. În acest context, trebuie avută în vedere Analiza funcțională a Băncii Mondiale (2010), care atrage atenția asupra unei posibile sub-dimensionări a resurselor de personal alocate domeniului politicii fiscale, care în prezent "nu acoperă analiza impactului fiscal, monitorizarea și analiza riscului fiscal și supravegherea întreprinderilor de stat". La fel ca și în cazul celorlalte acte normative, procesul de punere în aplicare reprezintă aspectul problematic, premisele fiind în prezent asigurate printr-un cadru de reglementare relativ coerent.

4 ANALIZAREA INFRASTRUCTURII IT EXISTENTE ÎN CADRUL MFP

Atunci când vorbim despre un management eficient al resurselor economico-financiare și umane la nivelul MFP și a structurilor subordonate, nu putem face abstracție de un domeniu care capătă valențe strategice și care leagă toate activitățile între ele din punct de vedere informațional și informatic, respectiv tehnologia informațiilor și a comunicațiilor. Vom încerca în cele ce urmează să creionăm o hartă a principalelor sisteme informatice hardware și software care funcționează la nivelul MFP, în general, cu accent pe cele care funcționează în domeniul planificării bugetare, în special în cazul bugetării pe programe. Infrastructura hardware și software a fost dezvoltată în continuu la nivelul MFP în ultimii ani.

Cu toate acestea, chiar dacă în derularea unor proiecte de reformă administrativă și de dezvoltare instituțională a fost prevăzută componenta de tehnologia informațiilor și a comunicațiilor, acest domeniu este la fel de dificil de digerat din cauza aspectelor tehnice cu care se vede nevoit să se familiarizeze un funcționar public din cadrul MFP. Astfel, domeniu IT devine componenta strategică fără de care nici o activitate nu se mai poate derula la nivelul MFP, dar și a celorlalte instituții ale administrației publice centrale și locale din România. MFP are un rol esențial în arhitectura instituțională publică din România, de aceea, pe lângă aspectele tehnice legate de colectarea veniturilor, elaborarea bugetului, gestionarea și administrarea cheltuielilor publice, finanțarea activităților din buget, consolidarea și raportarea contabilității publice, se alătură nevoia din ce în ce mai acută de a avea o infrastructură informatică care să adune toate datele și informațiile dintr-un domeniu pentru ca acestea să poată fi utilizate cât mai ușor de factorii interesați în activitățile derulate la nivelul MFP central, dar și în instituțiile subordonate.

Astfel, platforma de tehnologie a informațiilor și a comunicațiilor în cadrul MFP este în continuă schimbare și cuprinde elementele strategice de ordin tehnic care o fac să participe la reducerea costurilor de administrație și la eficientizarea și performanța activităților desfășurate de MFP. Prin existența sa, infrastructura IT pune la dispoziția angajaților din cadrul MFP un instrument eficient de comunicare și transmitere de date și informații sub diferite forme, aspecte și structuri. Acest instrument rapid și funcțional este în continuă dezvoltare, deoarece infrastructura hardware și software progresează cel puțin o dată la șase luni, ceea ce presupune nevoia de actualizare a și investiții periodice în infrastructura IT pe măsura noilor tehnologii apărute. Această infrastructură este esențială și critică pentru procesul de elaborare a bugetului atât la nivelul MFP, cât și la nivelul ordonatorilor principali de credite, dar și la cel al ordonatorilor secundari și terțiari de credite, inclusiv la nivel local, prin sistemul informatic utilizat de Trezoreria de Stat.

4.1 STAREA ACTUALĂ A INFRASTRUCTURII IT ÎN CADRUL MFP

Infrastructura hardware și software din cadrul MFP este formată din mai multe sisteme informatice care funcționează atât independent, comun, cât și integrat. Fiecare structură componentă a instituției, de la direcțiile generale, până la instituțiile subordonate au propriul sistem informațional și informatic prin care se face fluxul zilnic de date și informații. Aceste structuri folosesc baze de date diferite și sisteme de aplicații software separate.

Bazele de date și sistemele de aplicații folosesc software personalizat, creat în cadrul MFP de către specialiștii Direcției Generale pentru Tehnologia Informațiilor (DGTI), potrivit nevoilor interne identificate. O parte din aceste baze de date și sisteme de aplicații software au fost create pe suport informatic Oracle și cu asistența experților externi în acest domeniu. Sistemele de aplicații sunt

folosite pentru a îndeplini o serie de activități, de la colectare de date și informații, introducere, procesare și raportare de date și informații în sistem, transmiterea de date intranet sau extranet, până la arhivarea electronică a documentelor elaborate.

Transmiterea de date în sistem LAN²⁴ și WAN²⁵ se face prin intermediul unei rețele informatice guvernamentale, creată și securizată de STS în conformitate cu nevoile și protocoalele interne ale MFP. Marea majoritate a acestor sisteme folosesc software Oracle 8i și 10g²⁶. Informația legată de sistemul Oracle este actualizată permanent potrivit platformelor de internet folosite de DGTI. În prezent se ia în considerare folosirea unor versiuni mai noi, respectiv Oracle 10gR2 sau 11gR2 care ar integra mai eficient funcțiile sistemului folosit în cadrul MFP.

Alte structuri din cadrul MFP, cum ar fi Direcția Generală de Metodologie Contabilă Instituții Publice și Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană folosesc sisteme de operare cu tehnologii mai vechi, ca Microsoft Visual cu suport FoxPro6. Marea majoritate a structurilor din cadrul MFP folosesc aplicația SIDOC care are funcții de intrate, ieșire și arhivare documente.

De circa un an de zile s-a trecut de la arhitectura bazelor de date localizată pe serverele clienților (ordonatorii principali de credite) la cea a aplicațiilor web-based cu bază centralizată Oracle și cu punct de contact intern DGTI și administratori angajați direct în sediul central al MFP²⁷ în cadrul direcțiilor de specialitate care participă la elaborarea bugetului de stat. Sistemul informatic în baza căruia se elaborează bugetul de stat al României este operat, prin intermediul și cu suportul tehnic DGTI, de către direcțiile generale implicate direct și indirect în procesul de bugetare. Aceste este denumit BUGET_NG și va fi explicat și detaliat în sub-capitolul următor.

Un sistem informatic aparte este cel al Trezoreriei Statului, care are două componente, respectiv cea legată de înregistrarea centralizată a creditelor deschise de către ordonatorii principali de credite, prin intermediul sistemului informatic DESCRED²⁸, care folosește un sistem de operare Microsoft Visual cu suport FoxPro, și cea legată de plățile și tranzacțiile care se fac prin Trezorerie, respectiv prin sistemul TRESOR. Deschiderea de credite se face atât electronic cât și manual de către ordonatorii principali de credite. Sistemele BUGET_NG și DESCRED sunt legate printr-o interfață la nivel central, iar sistemul DESCRED este conectat și la nivelul sistemului TRESOR. Acest lucru se întâmplă, pe de o parte, deoarece Direcția Generală de Programare Bugetară verifică dacă deschiderea de credit a fost făcută în limitele cheltuielilor stabilite, iar pe de altă parte, pentru a verifica dacă ordinul de plată nu depășește limita creditului care a fost deschis în conformitate cu limitele de cheltuieli aprobate prin Scrisoarea-cadru.

Toate aceste sisteme sunt legate între ele și au un sistem de securizare integrat. Infrastructura de comunicații este eterogenă și reflectă dotarea cu tehnică de calcul adecvată. Începând cu anul 2005, funcționează un sistem modern integrat de comunicații atât la nivel central, cât și la nivel județean și local al MFP. Acest sistem este conectat prin rețele de arie locală (LAN) și rețele de arie largă (WAN), care formează o rețea comună operată la nivelul infrastructurii MFP (toate clădirile sunt conectate la aceste rețele). În acest sens, a crescut gradul de securizare al rețelelor utilizate, iar nivelul accesului în sistem pentru fiecare utilizator se realizează, prin introducerea numelui de utilizator (user) și parolă, și în funcție de competențele specifice ale fiecărui funcționar.

²⁴ LAN - Local Area Network – Rețea de arie locală – care asigură comunicarea și transmiterea de date și informații în sistem intranet

²⁵ WAN - Wide Area Network – Rețea de arie largă – care asigură comunicarea și transmiterea de date și informații în sistem internet

²⁶ Sisteme informatice din anii 2000 și 2006.

²⁷ Au existat trei administratori de sistem care își desfășurau activitățile în cadrul Direcției Generale de Sinteză a Politicilor Bugetare. În prezent nu mai există nici unul.

²⁸ Acesta va fi înlocuit de un nou sistem CREDITE, care este în curs de punere în aplicare și care va folosi un soft de aplicație Oracle.

Sistemul de securizare cuprinde scheme de protecție și securizare, routere cu criptare și SMART card-uri. Vitezele rețelelor de arie largă funcționează la capacitate maximă. Rețelele de calculatoare au atât componente hardware cât și software inter-conectate, folosind plăci adaptoare sau plăci de rețea Network Interface Card (NIC). Mediul fizic de comunicație este prin cablu, dispunând de unități de interconectare (concentratoare/repetitoare/switches) și software pentru administrarea rețelei. Există câte un computer/laptop/notebook pentru fiecare bugetar din cadrul MFP, care funcționează cu sisteme de operare Windows 97-2003 și Windows XP, precum și Lotus Notes Client.

4.2 INFRASTRUCTURA IT EXISTENTĂ ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETARE

Procesul de planificare bugetară și de elaborare a bugetului de stat este complex și îndelungat. Folosirea unui sistem de baze de date și de aplicație informatică funcțional și operațional este esențial pentru ca datele și informațiile să poată ajunge de la ordonatorii principali de credite la direcțiile de specialitate din MFP în timp util și, eventual, în timp real. Sistemul informatic BUGET_NG acoperă atribuțiile necesare pentru ca elaborarea bugetului de stat să se deruleze în condiții optime. BUGET_NG este o bază de date comună și o aplicație informatică creată de experți ai DGTI, pe suport Oracle 10g – Designer și Developer Forms/Reports. Acestea folosesc o rețea guvernamentală web-based. Există două servere virtuale, unul de aplicații (Oracle Application Server) și altul de baze de date (Oracle Database Server).

La această bază de date și aplicație informatică au acces funcționari ai direcțiilor generale de finanțe publice locale, ordonatorii principali de credite, structurile MFP (direcții generale, unități etc.)²⁹ care participă în procesul de elaborare a bugetului și care finanțează ulterior ordonatorii în funcție de bugetul aprobat. Aplicația BUGET_NG este un instrument care folosește integrat informația privind elaborarea Legii anuale a Bugetului, defalcarea pe trimestre a programului aprobat și elaborarea legilor rectificative din cursul anului bugetar.

Această bază de date și aplicația informatică este împărțită în cinci elemente³⁰, ținând cont de componentele din Legea 500/2002:

- Anexele privind Bugetul în bază CASH;
- Investiții din fonduri publice;
- Ștatele de funcțiuni;
- Bugetul pe programe;
- Fonduri externe rambursabile și nerambursabile.

Pentru a folosi baza de date, utilizatorul, care poate fi ordonatorul principal de credite sau bugetari din cadrul MFP, trebuie să primească un nume de utilizator și o parolă unice, cu care poate intra în sistem. După această etapă, se va putea folosi de procedurile interne elaborate pentru a avansa în introducerea, modificarea și/sau raportarea datelor și a informațiilor. Ordonatorii principali de credite pot vedea doar paginile care se referă la intrările și modificările efectuate de aceștia. Singurii care pot vedea toate datele și informațiile din sistem sunt administratorii de sistem, care sunt în număr de 3 la nivelul Întregului Minister. Aceștia au toate drepturile de utilizare a sistemului și au ca

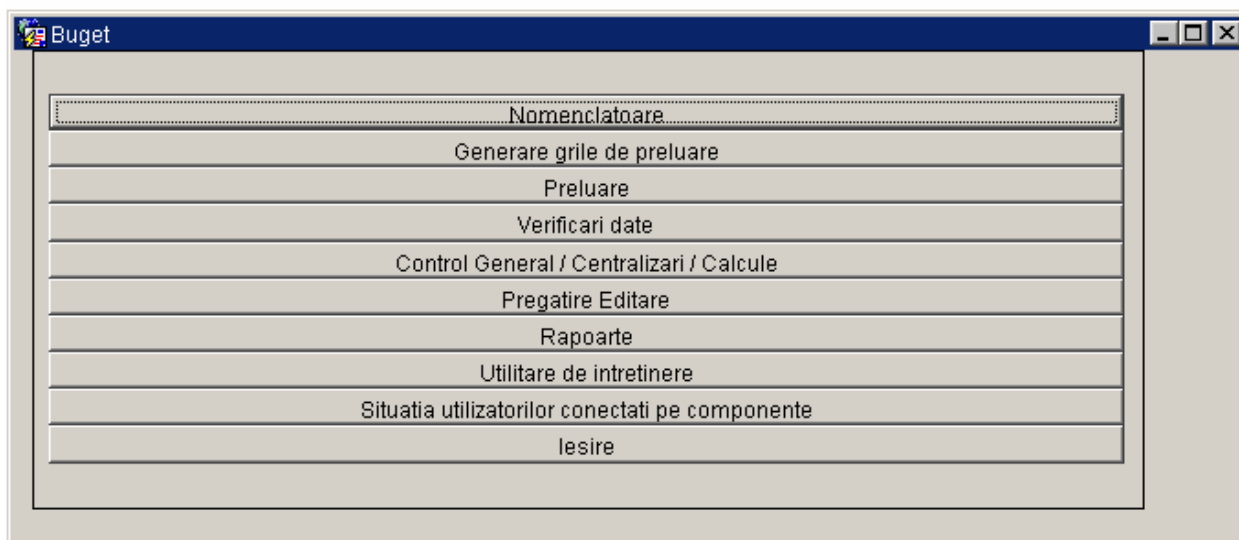
²⁹ Direcția Generală de Sinteză a Politicilor Bugetare, Direcția general de Programare Bugetară, Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană, Direcția Generală de Trezorerie și Datorie Publică.

³⁰ Pot fi introduse noi elemente în sistem și integrate cu cele existente, cum ar fi cel legat de "Evidența bugetului actualizat pe bază de M-uri". Acest element poate fi legat de toate aspectele bugetare existente în Legea 500/2002, în măsura în care se identifică nevoia de a avea modificări în buget.

suport tehnic experții din DGTI. Utilizatorii extranet (ordonatorii principali de credite și funcționari din DGFP-uri) sunt în număr de 400, iar utilizatorii intranet (MFP central) sunt 100.

Pentru ca utilizarea aplicației BUGET_NG să fie cât mai clară pentru ordonatorii principali de credite, se folosește un instrument de structurare și orientare a datelor și informațiilor ce trebuie introduse în sistem. Acest instrument este compus din nomenclatoarele comune, nomenclatoarele specifice fiecărei componente, actualizarea grilelor de procesare, accesul fiecărui utilizator numai la ordonatorul de credite de care răspunde, precum și stabilirea responsabilităților conform rolurilor de aplicație (Figura 3).

Figura 3 Meniul principal al aplicației BUGET_NG



Sursa: MFP, DGTI, Aplicația informatică BUGET_NG

Ordonatorii principali de credite se orientează după acest instrument de structurare, își pregătesc estimările bugetare conform limitelor stabilite prin Scrisoarea-cadru, încarcă estimările în aplicația BUGET_NG, le transmit către MFP, unde sunt preluate de către direcțiile de specialitate și de către responsabilii de sector, sunt verificate limitele de cheltuieli. Dacă verificarea este pozitivă, se elaborează sinteze pe fiecare domeniu avut în vedere și se întocmesc caietele de buget, se transmit mai departe, tot prin intermediul aplicației BUGET_NG, către Direcția Generală Sinteză a Politicilor Bugetare. În această etapă se verifică estimările bugetare prin elaborarea unui Buget Consolidat (preliminar) și, dacă totul decurge așa cum a fost planificat, se face propunerea pentru centralizarea, editarea și colaționarea caietelor de buget pentru fiecare ordonator principal de credite. DGTI verifică doar prezența și cursivitatea fișierelor pentru ca acestea să poată fi listate în conformitate cu structura bugetului. În caz că există modificări în ceea ce privește conținutul caietelor de buget, acestea se întorc pe același fir pe care au venit la MFP, sunt adaptate conform instrucțiunilor primite și sunt transmise înapoi. Această procedură are loc până când părțile implicate au căzut de acord asupra estimării celei mai avantajoase pentru cetățean. După ce se finalizează toate procedurile de elaborare a caietelor de buget, acestea se listează, se transmit la Guvern pentru a fi dezbătute și eventual aprobate, după care se transmit la Parlamentul României pentru adoptare.

Pentru etapele prezentate anterior, există un număr de proceduri ale aplicației folosite în scopul de a îndruma ordonatorii principali de credite odată ce se vor fi înscris.

Tabel 2 Proceduri folosite de ordonatorii principali de credite pentru utilizarea aplicației BUGET_NG

Procedura de generare date pentru bugetul cash
Procedura de preluare date pentru bugetul cash
Procedura de reintroducere in validare/verificare date pe baza de corelații
Procedura de reintroducere in validare
Procedura de generare state funcții
Procedura de preluare state funcții
Procedura de generare investiții
Procedura de preluare investiții
Procedura de preluare derulare investiții
Procedura de preluare finanțare obiective investiții
Procedura de generare grila buget pe programe
Procedura de generare grila de preluare indicatori fundamentare
Procedura de generare grila de preluare finanțare
Procedura de preluare date buget pe programe
Procedura de preluare date finanțare
Procedura de preluare date fundamentare
Procedura de preluare date fonduri rambursabile/nerambursabile
Procedura de preluare formulare 05, 21, 23, 24, 25
Operațiunile de confirmare
Operațiunile de centralizare si calcul buget cash
Procedura de centralizare date buget cash
Procedura de calcul totaluri surse de finanțare buget cash
Procedura de calcul indicatori derivați buget cash
Procedura de calcul total sursa pe capitol buget cash
Procedura de centralizare state funcții
Procedura centralizare investiții
Elaborare rapoarte
Proceduri de editare buget pe programe
Procedura de editare fisa programelor
Procedura de editare sinteza finanțării programelor

Sursa: MFP, DGTI, Aplicația informatică BUGET_NG

În prezent, bugetarea în bază CASH primează față de bugetarea pe programe, chiar dacă acestea se elaborează în paralel. Aplicația BUGET_NG furnizează proceduri pentru ambele situații și pregătește, prin exercițiu, trecerea de la o platformă de bugetare la cealaltă. În cazul bugetării în bază CASH, există șase etape care sunt luate în considerare atunci când ordonatorii principali de credite își

estimează bugetul, respectiv generarea date pentru bugetul cash, preluarea de date pentru bugetul cash, centralizarea și calculul bugetului cash, centralizarea datelor pentru buget cash, totaluri surse de finanțare pentru bugetul cash, indicatori derivați pentru bugetul cash, sursa pe capitol pentru bugetul cash. Acestea se regăsesc în baza de date BUGET_NG.

Referitor la bugetarea pe programe, există patru etape în cadrul aplicației BUGET_NG în care ordonatorii principali de credite pot estima bugetul pe programe. Acestea sunt următoarele: generarea grilei de buget pe programe, preluarea datelor de buget pe programe, editarea bugetului pe programe și editarea fișelor programelor.

Generarea grilei de buget pe programe se face alegând un câmp în cadrul bazei de date care se referă la programul, obiectivul și indicatorii ce revin fiecărui program definit de ordonatorul principal de credite. În cadrul acestui câmp trebuie avut grijă ca fundamentarea și afișarea codurilor de fundamentare să arate suma 0, pentru ca ulterior să poată fi completată de fiecare ordonator principal de credite în baza programului/elor definit/e și a estimărilor incluse pentru a fi bugetate. Indicatorii de fundamentare și cei ai programului ce urmează a fi bugetat sunt afișați conform intrărilor din baza de date și din aplicația BUGET_NG existentă.

Figura 4 Generare grilă buget pe programe

The screenshot displays the 'Ministerul Economiei si Finantelor - Buget' application window. The title bar includes the text 'Ministerul Economiei si Finantelor - Buget' and 'BUGET'. The main window contains a dialog box titled 'Generare sume zero in fundamentare si afisare coduri din fundamentare'. This dialog box features several input fields for selection: 'Ordonator' and 'Denumire' at the top; 'Obiectiv' and 'Den. obiectiv' under the 'OBIECTIVE' section; 'Program' and 'Den. program' under the 'PROGRAME' section; and 'Indicator' and 'Den. indicator' under the 'INDICATORI' section. A 'Generare sume zero in fundamentare' button is located at the bottom of the dialog box.

Sursa: MFP, DGTI, Aplicația informatică BUGET_NG

Figura 5 Generare grilă de preluare finanțare - buget pe programe

The screenshot shows a software window titled 'BUGET'. Inside, a sub-window 'Generare finanțare programe' is open. It features five main input sections: 'Ordonatori' (with a 'Cod' field), 'Obiective' (with a 'Cod' field), 'Programe' (with a 'Cod' field), 'Surse' (with a 'Cod' field), and 'Indicatori' (with 'Tip indicator', 'Codi', 'Deni', and 'Parinte' fields). At the bottom of the sub-window, there are two buttons: 'Generare punctuala' and 'Generare totala cu sume zero'.

Sursa: MFP, DGTI, Aplicația informatică BUGET_NG

Figura 6 Date și indicatori de finanțare

The screenshot shows a dialog box titled 'Preluare sume indicatori finanțare'. It contains a form with the following fields: 'Cod ordonator' (25), 'Denumire ordonator' (13729380 Min. Educatiei, Cercet), 'Obiectiv' (166), 'Denumire' (Largire patrimoniului stiintific), 'Program' (181), 'Denumire' (GRANTURI), 'Cod sursa' (01), 'Denumire' (buget de stat), 'Tip' (10), 'Cod' (530151), 'Denumire indicator' (TITL.VI.Transf.intre unitati), and 'Cod parinte' (3412). Below the form is a table with the following data:

Denumire	Coloana	Suma	
Realizari pana 2007 ag	01	0	Calcul
Realizari pana 2007 pr	02	0	Calcul
Program 2008 ag	03	0	Calcul
Program 2008 pr	04	0	Calcul
			Calcul
			Calcul
			Calcul
			Calcul
			Calcul
			Calcul
			Calcul

At the bottom of the dialog, there are two buttons: 'Editare Sinteza Programelor' and 'Editare Fisa Programelor'.

Sursa: MFP, DGTI, Aplicația informatică BUGET_NG

Bugetarea pe programe poate aduce rigoare, fundamentare, predictibilitate și performanță cheltuielilor estimate de fiecare ordonator principal de credite, în special dacă există un suport IT cu bază de date comună și integrată la nivelul tuturor structurilor implicate în bugetarea pe programe care să asigure transmiterea rapidă a datelor și informațiilor în sistem. Ca excepție, din MFP, Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană, împreună cu Direcția Generală Trezorerie și Contabilitate Publică folosesc un tip de sistem informatic care este puțin adaptabil la cel descris mai sus. Microsoft Visual FoxPro este un sistem de gestionare a bazelor de date complet relațional, cu limbaj propriu, care suportă un nucleu extins din limbajul relațional structurat de relaționare. În cadrul celor două structuri, este utilizată versiunea Visual FoxPro (VFP) 6.0, lansată în 1998. Fiind un program informatic învechit este destul de greu de utilizat față de bazele de date Oracle, chiar dacă adună, într-un format limitat, modularizat, flexibil resurse de calcul foarte mari și îmbină programarea procedurală (prin limbaj propriu) cu cea descriptivă, pe obiecte (programare vizuală). Acest sistem informatic pune la dispoziția utilizatorilor o varietate de generatoare pentru ecrane, meniuri, rapoarte etc., precum și instrumente oferite de VFP pentru asigurarea securității și integrității datelor, pentru refacerea bazei de date etc.

Există restricții majore de integritate a datelor în acest sistem utilizat de cele două structuri interne ale MFP, respectiv: orice obiect respectă restricțiile impuse clasei din care face parte, identificatorul obiectului asigură integritatea referirii la acesta și accesul la obiect este limitat la folosirea protocolului de mesaje definit pentru clasa din care face parte.

Arhitectura de sistem este construită pe baza modelului relațional, fiind structurat pe trei niveluri: nucleul, interfețele și instrumentele. Nucleul este compus din propriul limbaj FoxPro și este de tip procedural. Beneficiază de comenzi pentru descrierea (LDD) și manipularea datelor (LMD), precum și pentru programarea vizuală din tehnologia orientată spre obiecte. Nucleul existent este extins SQL³¹. Interfețele sunt produse VFP pentru dezvoltarea aplicațiilor cu baze de date relaționale (Application Programmer's Interface)³², având drept elemente componente DESIGNER³³, BUILDER³⁴, WIZARD³⁵, EXPORT/IMPORT³⁶, PROJECT³⁷, aplicațiile APP, documentației DOC. Instrumentele – sunt produse VFP pentru întreținerea și exploatarea bazei de date, cum ar fi EDITOR de texte, care permite încărcarea și editarea programelor sursă (fișiere .PRG), precum și a fișierelor ASCII,

³¹ Acesta este un sub-sistem al SQL.

³² Permite apelarea din aplicația VFP a unor programe scrise în limbaje de asamblare compatibile.

³³ Acest produs permite crearea de diferite obiecte VFP, precum tabele (TABLE), cereri de regăsire (QUERY), video-formate (FORM), rapoarte (REPORT), etichete (LABEL), meniuri (MENU). Un produs DESIGNER se apelează printr-o comandă CREATE/MODIFY aferentă obiectului respectiv. Aceasta poate fi generată de sistem sau scrisă de utilizator, dacă acesta este programator.

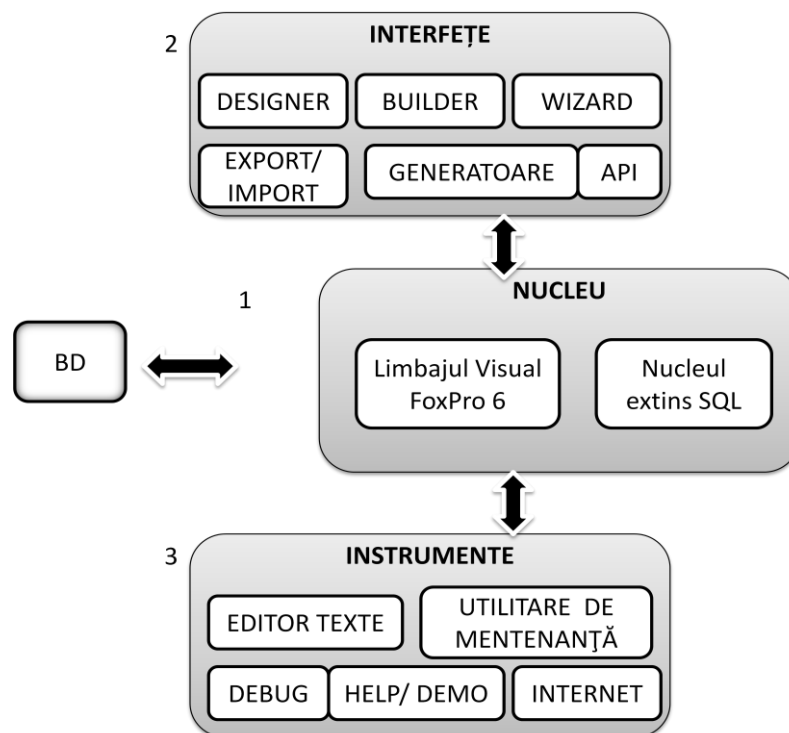
³⁴ Acest produs permite adăugarea rapidă a unor noi elemente la obiectele tip VFP create deja cu produsul DESIGNER.

³⁵ Acest produs permite realizarea completă și rapidă a obiectelor de tip VFP, asistând utilizatorul în proiectarea obiectelor. Odată ce opțiunile exprimate de utilizator au fost exprimate, produsul generează automat răspunsuri la diferite întrebări.

³⁶ Acest produs permite schimbul de date între VFP și alte sisteme.

³⁷ Acest produs dezvoltă generatoare specializate pentru realizarea proiectelor.

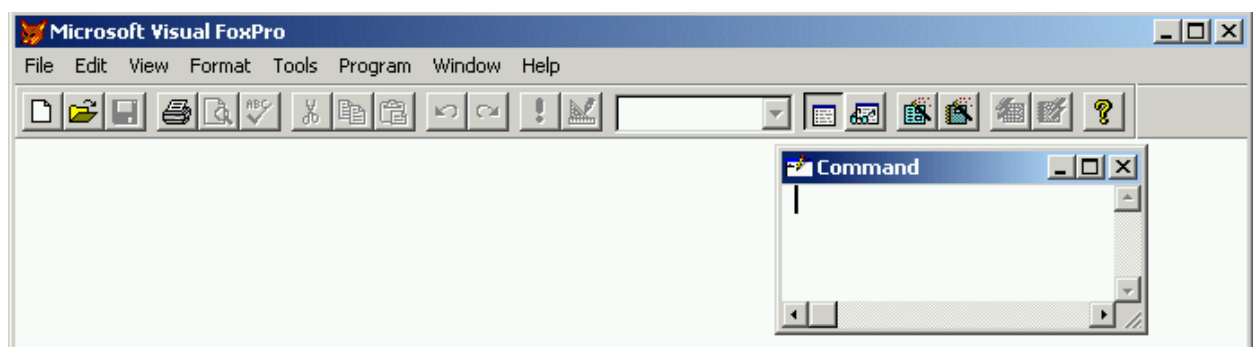
Figura 7 Arhitectura de sistem Microsoft Visual FoxPro 6



Sursa: Sisteme de baze de date – procesare internă GEA Strategy&Consulting, după datele și informațiile DGTI din MFP

Alte instrumente folosite prin intermediul aplicației Microsoft Visual FoxPro6 sunt UTILITARE de mentenanță³⁸, DEBUG³⁹, HELP/DEMO⁴⁰, INTERNET⁴¹. În Visual FoxPro se lucrează fie prin meniul sistemului, fie prin comenzi.

Figura 8 Ecran de tip Microsoft Visual Pro cu comenzi.



Sursa: Visual FoxPro Developer Center

³⁸ Aceste instrumente permit managementul fișierelor, stabilirea unor parametri de lucru, precum și activități desfășurate de administratorul bazei de date.

³⁹ Permite service-ul interactiv al programelor scrise în Visual FoxPro.

⁴⁰ Permite instruirea interactivă a utilizatorilor.

⁴¹ Permite utilizarea unor servicii de Internet (mail, transfer de fișiere etc.)

4.3 PUNCTE TARI ȘI PUNCTE SLABE ALE INFRASTRUCTURII IT ÎN DOMENIUL PLANIFICĂRII BUGETARE

Analiza punctelor tari și a punctelor slabe a infrastructurii IT în domeniul planificării bugetare poate arăta acele aspecte care ar trebui echilibrate pentru a avea un sistem informațional comun, unitar și integrat, cel puțin la nivelul structurilor implicate în procesul de planificare bugetară, cu accent pe bugetarea pe programe.

Puncte tari	Puncte slabe
Sisteme informatice proiectate în interiorul MFP, de către experți IT din cadrul DGTI, cu suport Oracle. Conferă siguranță și independență față de furnizori externi.	Sisteme informatice diferite și disparate la nivelul MFP, ceea ce îngreunează fluxul de date, informații și documente în parcurs electronic de la o structură la alta.
Proceduri legate de folosirea sistemului informatic, detaliate elaborate pentru fiecare categorie de utilizatori în sistem (e.g. ordonatorii principali de credite) .	Sisteme informatice existente învechite (Microsoft Visual FoxPro6) pe anumite structuri din cadrul MFP, care interacționează greoi cu cele actualizate (de tip Oracle based).
Bază de date comună folosită de toate direcțiile generale, direcțiile și unitățile implicate în procesul de bugetare.	Număr scăzut de funcționari publici în cadrul DGTI.
Sisteme informatice diferite, dar funcționale, pentru fiecare proces de funcționare la nivelul MFP (Planificare bugetară, ANAF, Trezorerie, contabilitate publică etc.)	Lipsa de administratori de sistem în punctele cheie ale sistemului, care să fie localizați în sediul central MFP. Aceștia fac legătura dintre DGTI și sistemul informatic care funcționează la nivelul MFP.
Funcționari publici cu un nivel ridicat de pregătire în domeniul IT.	Lipsa unui sistem informațional informatic integrat care să ofere platforma necesară conectării sistemelor informatice existente la nivelul MFP și al structurilor subordonate.
Bază de date cu întrebări și răspunsuri în domeniul fiscal. Acest element dă posibilitatea organelor fiscale de a vedea care sunt elementele pozitive și/sau negative cu care s-au confruntat pe parcursul desfășurării activităților.	Aplicații software insuficiente și necorelate pentru bazele de date existente la nivelul MFP.
	Inexistența unui document programatic referitor la importanța strategică a IT pentru MFP

După cum se poate vedea, alternează schimbările în sistemul IT cu nevoile identificate. Sistemul IT de la nivelul MFP este în continuă schimbare și evoluție. Pe măsură ce sistemele IT devin indispensabile pentru activitatea de zi cu zi din cadrul MFP, acest domeniu va deveni, la rândul lui de ordin strategic și va putea fi dezvoltat și folosit ca atare în planificarea strategică pe termen mediu în carul instituției. Un punct important este și faptul că funcționarii publici din DGTI din cadrul MFP și ANAF se consultă unii cu ceilalți în momentul în care apare o problemă legată de sistem și o rezolvă în timp real, pentru a nu bloca sistemul (de când funcționează baza de date comună legată de procesul de bugetare a avut mici defecțiuni remediabile) și pentru a furniza o platformă de flux de informații și comunicații care să sprijine activitățile derulate în cadrul MFP.

5 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Administrația publică din România a implementat o serie de reforme structurale și procedurale ambițioase de-a lungul ultimilor zece ani. O mare parte din acestea au fost inițiate ca urmare a condiționalităților externe impuse de Instituțiile Financiare Internaționale (IFI) și de Uniunea Europeană. Deși ritmul reformelor nu a fost totdeauna constant, iar coerența nu a fost întotdeauna caracteristica forte, progresele sunt evidente. Procesul planificării strategice, a formulării politicilor publice și a programării bugetare multianuale a fost mult îmbunătățit, iar rezultatele sunt vizibile inclusiv la nivelul Ministerului Finanțelor Publice (MFP).

În mod specific finanțelor publice, reformele ultimilor ani au vizat direct procesul de planificare, elaborare și execuție a Bugetului de Stat, inclusiv prin cristalizarea unui cadru normativ coerent cu privire la bugetarea pe programe și planificarea bugetară multianuală pe termen mediu (3-5 ani).

Ca urmare, în prezent, există un cadru legislativ clar în ceea ce privește bugetarea multianuală și pe programe care oferă formatul necesar pentru ca aceste instrumente să fie utilizate în procesul global de planificare/elaborare bugetară și la nivelul fiecărui ordonator de credite. De aceea, ordonatorii principali de credite își prezintă estimările bugetare prin intermediul ambelor modele, ținând cont de limitele de cheltuieli stabilite de MFP prin scrisoarea cadru⁴² privind contextul macro-economic, metodologia de elaborare a proiectelor de buget anual și a estimărilor multianuale, precum și limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite. Totuși, pentru elaborarea bugetului de stat al României, încă este luat în considerare modelul de elaborare a bugetului în bază CASH.

Folosirea ca model principal a bugetării pe programe aduce avantaje instituțiilor implicate în procesul de bugetare, prin prisma faptului că descrie cât mai în detaliu cheltuielile pe fiecare activitate din programele ce compun bugetul. În cazul acesta, pentru a avea o fundamentare cât mai realistă în etapele de elaborare a bugetului de stat, analizele lunare cu privire la evoluțiile macroeconomice și bugetare elaborate în cadrul MFP, precum și prognozele macroeconomice anuale și multianuale elaborate de Comisia Națională de Prognoză, ar trebui să devină puncte cheie, pentru că oferă echilibru și îndrumare pentru MFP și ordonatorii principali de credite, în ceea ce privește starea economiei la un anumit moment dat.

Astfel, în momentul în care se elaborează scrisoarea-cadru, ar trebui să fie luate în considerare aceste analize pentru a stabili limita de cheltuieli pentru fiecare ordonator principal de credite. La rândul lor, fiecare ordonator principal de credite ar trebui să țină cont de aceste analize în momentul în care își estimează bugetul. În modelul de bugetare pe programe, obiectivele, activitățile și rezultatele așteptate sunt descrise în detaliu, așa cum sunt și resursele și costurile resurselor. Intenția de a folosi bugetarea pe programe la nivelul administrației publice centrale este aceea că pot fi identificate foarte precis activitățile care vor fi derulate, costurile acestor activități, precum și rezultatele la nivel instituțional, făcând posibilă introducerea unor procese de management al performanței și al rezultatelor care să folosească indicatorii adecvați fiecărui nivel de bugetare. MFP are procese interne și sisteme de management care funcționează în paralel în cadrul instituției, iar acestea sunt realizate separat de diferite direcții generale care au atribuții clar delimitate în sprijinirea funcționării instituției.

⁴² Scrisoare-cadru privind contextul macroeconomic, metodologie de elaborare a proiectelor de buget pe anul 2012 și a estimărilor pentru anii 2013-2015, precum și limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite.

Formal, deja de doi ani de zile bugetarea urmează regulile stabilite la nivel de reglementare, existând și un suport funcțional și operațional la nivel de proceduri și în ceea ce privește sistemele și infrastructura IT necesare unui proces eficient.

Planificarea multianuală (pe termen mediu) este recunoscută și în majoritatea documentelor programatice ale României ca prioritară și asumată implicit în procesele de planificare strategică la nivel național. Atât în interiorul administrației publice, cât și în exteriorul acesteia, au fost exprimate doar poziții de susținere pentru o mai bună fundamentare bugetară, bazată pe multianualitate și detalieri pe programe.

Există totuși o serie de probleme care împiedică o punere în aplicare optimă a reformelor legate de planificarea strategică și de bugetarea pe programe. Analiza diagnostic a scos în evidență aceste vulnerabilități și a identificat recomandări posibile ce ar putea fi luate în calcul pentru o mai mare eficiență și eficacitate a reformelor.

Întărirea și extinderea rolului strategic al MFP

În prezent, planificarea, elaborarea și execuția bugetului este concentrată preponderent pe respectarea stabilității macroeconomice (deficit, datorie publică), precum și pe legalitatea și corectitudinea intrărilor și ieșirilor în/din Bugetul de Stat. Rolul asumat de MFP în prezent este mai ales acela de gestionar corect și responsabil al resurselor pe anul în curs. În relația cu ceilalți ordonatori principali de credite, MFP veghează mai degrabă ca aceștia să nu depășească limite/plafoane și să respecte prevederile legale de gestiune, decât să se asigure de eficiența folosirii banilor publici.

Dacă MFP și-ar asuma un rol strategic mai amplu, de **minister cheie în dezvoltarea coerentă a țării**, implicațiile ar fi resimțite inclusiv în zona bugetării. Consecința ar fi că **MFP ar deveni garantul eficienței folosirii resurselor publice** și ar presupune o analiză mult mai aprofundată a bugetelor fiecărui ordonator de credite, din perspectiva rezultatelor și impactului scontat. În prezent **nu există suficientă capacitate în cadrul MFP** pentru a produce o astfel de analiză sectorială, pentru fiecare ordonator principal de credite.

Deși ordonatorii principali de credite realizează analize de impact la nivel de programe, conform reglementărilor în vigoare, acestea, cel mai adesea, duc lipsă de profunzime și identificare de soluții, având caracter pur formal. MFP nu și-a asumat încă un rol mai puternic în a corecta astfel de disfuncționalități și a obliga ordonatorii principali de credite să asigure o calitate adecvată în programele propuse de aceștia. Explicațiile sunt atât de ordin tehnic, având în vedere **lipsa de personal MFP specializat** în domeniile specifice ale ordonatorilor⁴³, care să poată analiza competent documentele propuse de aceștia, cât și de ordin politic, având în vedere faptul că în practică **nu este recunoscut încă rolul MFP de a putea stopa anumite programe** ale ordonatorilor de credite pe motive de fond (impact potențial incoerent sau ineficient al cheltuirii banilor publici).

Fundamentarea cheltuielilor estimate de fiecare ordonator principal de credite se poate face prin analize preliminare de impact sectoriale în cadrul MFP, care să valideze:

- nevoia alocării bugetare și costurile de oportunitate în diferite direcții economice,
- valoarea investiției în sectorul economic vizat,

⁴³ Un funcționar public la trei domenii sectoriale este insuficient și nerealist pentru ca acesta să poată furniza analize și îndrumare strategică de estimare bugetară pentru ordonatorii principali de credite ce îi revin în responsabilitate.

- randamentul economic de pe urma investiției,
- impactul asupra sectorului în care s-a realizat investiția.

MFP ar putea introduce un sistem adecvat de management al cheltuielilor, care să verifice cheltuielile efectuate de ordonatorii principali de credite.

Un alt element ce ține de extinderea rolului MFP este acela de a avea o **abordare globală a tuturor resurselor publice**, și nu numai a ordonatorilor principali de credite. Deja FMI a atras atenția asupra faptului că până de curând bugetele aferente întreprinderilor de stat nu erau integrate în bugetul general consolidat. Nici în prezent nu există o evidență certă cu privire la câte întreprinderi de stat există în România. Dacă MFP își asumă o programare bugetară coerentă a tuturor banilor publici, ar însemna ca elaborarea bugetului general consolidat să integreze inclusiv fondurile extra-bugetare, fondurile întreprinderilor de stat, precum și orice alte fonduri sau resurse financiare de natură publică. O mențiune specială se cuvine cu privire la relația între MFP și autoritățile locale, care este încă insuficient de clară în ceea ce privește responsabilizarea folosirii banului public. Reglementări recente, cum ar fi introducerea standardelor de cost, pot fi considerate ca progrese, dar dezbateră privind descentralizarea fiscală și a rolului viitor al MFP în acest proces este abia la început. Toate acestea ar putea fi integrate pentru a spori transparența și înțelegerea publică asupra bugetului.

Trecerea MFP de la orientarea pe termen scurt la o viziune pe termen mediu și lung

Deși Guvernul și MFP recunosc în documentele programatice importanța programării multianuale (pe termen mediu), există încă o **ruptură între fundamentarea documentelor programatice și modul concret în care se realizează programarea bugetară multianuală**. Cu alte cuvinte, deși cele două procese ar trebui să fie aliniată, în practică nu sunt.

Pe de o parte, în momentul de față, bugetarea pe cash concurează cu bugetarea pe programe, primând cea dintâi menționată. Pentru ca bugetarea pe programe să funcționeze ar putea să fie luat în considerare elaborarea unui manual al bugetării pe programe, care să explice conceptele și care să îndrume ordonatorii principali de credite referitor la identificarea unui număr gestionabil de programe care să fundamenteze cheltuielile în perioada când se elaborează bugetul.

Pe de altă parte, programarea multianuală se bazează în prezent în mare măsură pe o extrapolare liniară a exercițiilor bugetare trecute, și prea puțin pe o modelare econometrică sofisticată, în timp ce pentru documentele programatice, sunt folosite de obicei modele ceva mai complexe, generate inclusiv cu sprijinul BNR.

Ca urmare a analizei funcționale elaborată de Banca Mondială, se are în vedere rafortarea componentei de prognoză pe partea de venituri bugetare în cadrul MFP. În paralel, Comisia Națională de Prognoză își întărește capacitatea de estimare viitoare cu sprijinul fondurilor europene. Cert este că până atunci când MFP nu va dispune de o capacitate adecvată de modelare economică, nu va putea exista o aliniere între modelele macroeconomice folosite la nivel programatic și programarea bugetară multianuală efectiv derulată de minister.

O dezbateră importantă este și aceea dacă nu ar fi optim ca structura de validare pe bază de modelare a programării bugetare multianuale să fie externă MFP, pentru a avea mai multă independență și a nu fi influențată de eventuale presiuni politice. Dar chiar și în această ipoteză, este nevoie de o creștere a capacității MFP de prognoză și programare macroeconomică, care în prezent este insuficientă și puternic fragmentată.

Conștientizarea monitorizării adecvate a unui sistem bugetar bazat pe performanță

Respectând cerințelor legale, în exercițiul de bugetare pe programe, ordonatorii principali de credite identifică și definesc un număr mare de ținte și indicatori de performanță, care sunt anexate programelor de bugetare. În practică, numărul de ținte și de indicatori este mult prea mare pentru a permite utilizarea acestora în mod sistematic în deciziile legate de buget. În plus, se folosesc preponderent indicatori de ieșire (output), complet irelevanți pentru a stabili eficiența reală a folosirii resurselor publice.

Ordonatorii principali de credite ar trebui să definească și să dezvolte un număr limitat de obiective și de măsuri care să reflecte și să structureze riguros nevoile bugetare estimate. Trecerea la un sistem de bugetare bazat pe performanță impune identificarea indicatori de rezultate și de impact care să poată demonstra parcursul, eficiența și eficacitatea cheltuielilor efectuate.

În același timp, nu există o motivare suficientă a ordonatorilor principali de credite pentru a urmări eficiența în cheltuirea resurselor alocate. Practica actuală, prin care un ordonator este chiar penalizat în următorul buget dacă face economii în bugetul actual printr-o gestiune mai eficientă a resurselor (sume rămase necheltuite, dar în condițiile în care indicatorii sunt îndepliniți), este extrem de demotivantă. Un sistem echitabil și eficient ar presupune ca ordonatorii care nu își ating țintele sau nu se încadrează în bugetele propuse să fie penalizați, iar cei care respectă bugetele și chiar fac economii să fie încurajați prin alocările viitoare.

Rolul strategic al domeniului IT în MFP

Toate procesele prezentate de-a lungul acestei analize se întrepătrund cu domeniul IT și cu necesitatea dezvoltării permanente a acestui instrument. Poziționarea față de activitățile desfășurate în cadrul MFP este esențială, datorită faptului că domeniul IT oferă o platformă informatică și informațională ce leagă fluxurile de comunicare și de transfer de date și informații cu toate structurile existente atât la nivelul central al MFP, cât și la nivelul instituțiilor subordonate. Această platformă IT este în prezent funcțională pe mai multe paliere. Fiecare structură din cadrul MFP are o bază de date cu care operează și o aplicație informatică pe care o folosește ca suport și interfață pentru baza de date existentă. Cu toate acestea, există excepții, cum ar fi baza de date comună care pune la un loc mai multe direcții generale (respectiv cele care intră în procesul de bugetare) și care folosește multiple aplicații informatice în funcție de cât de actualizat este sistemul. Bazele de date existente nu sunt organizate într-un sistem integrat la nivelul MFP. Bugetarea pe programe se face în primul rând sub formă de exercițiu în perioada de elaborare a Bugetului de Stat și este operațională prin intermediul unei interfețe care dă posibilitatea ordonatorilor principali de credite să participe activ și să introducă datele și informațiile ce compun programele lor de bugetare identificate. Deși există o serie de scăpări legate de structurarea informațiilor în sistemul informatic, referitoare la venituri, subvenții și cheltuieli, sistemul informatic este funcțional și operațional și este supus actualizării permanente. Aceste actualizări aduc un suport informațional și informatic în procesul de planificare strategică și cel de bugetare pe programe la nivelul MFP.
