

CZU: 336.5:65.012.12

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4461073>

ANALIZA CHELTUIELILOR PUBLICE ÎN CONDIȚIILE RESURSELOR FINANCIARE LIMITATE

Silvia ZAHARCO

Universitatea de Stat din Moldova

Caracterizarea politicii financiare a unui stat poate fi efectuată prin intermediul evaluării eficienței cheltuielilor publice. Pentru dezvăluirea acestui aspect, în cadrul prezentei lucrări vom prezenta indicatorii cu ajutorul cărora pot fi analizate direcțiile de alocare a resurselor publice, factorii care influențează nivelul acestor alocări, precum și poziția Republicii Moldova în opoziție cu alte țări membre ale UE în ceea ce privește eficiența alocării resurselor publice. În cadrul studiului au fost folosite analiza comparativă și analiza factorială a eficienței cheltuielilor publice.

Cuvinte-cheie: *cheltuieli publice, eficiență, resurse financiare, performanță.*

ANALYSIS OF PUBLIC EXPENDITURE UNDER LIMITED FINANCIAL RESOURCES

The characterisation of a state's financial policy can be done by assessing the efficiency of public expenditure. To reveal this aspect, in this paper we will present the indicators that can be used in the analysis of the directions of public resources allocation, the factors influencing the level of these allocations, and the position of the Republic of Moldova compared to other EU countries in terms of efficiency of public resources allocation. The study used the comparative analysis as well as the factor analysis of public expenditure efficiency.

Keywords: *public expenditure, efficiency, financial resources, performance.*

Introducere

În condițiile sporirii și diversificării nevoilor publice într-un ritm mai rapid decât resursele financiare ale statului se creează un decalaj care conduce la o insuficiență permanentă a resurselor. Acest fapt are loc în timp ce guvernul efectuează cu perspicacitate separarea și ierarhizarea necesităților sociale și, respectiv, dimensionarea cheltuielilor publice în funcție de calitatea serviciilor publice, prioritatea și oportunitatea acestora, eficiența și eficacitatea cheltuielilor publice.

Problema privind analiza eficienței cheltuielilor publice este una complexă și dificilă pentru toți cei implicați atât la nivel guvernamental, cât și la nivel local. De modul în care cheltuielile publice reușesc să satisfacă nevoile colective printr-un efort bugetar cât mai redus depinde și înțelegerea conceptului de eficiență.

Eficiența cheltuielilor publice reprezintă raportul optim dintre efortul financiar susținut din fondurile publice și efectele obținute. Eficiența este definită în sens general ca reprezentând capacitatea unei cauze de a genera anumite efecte, reprezintă un ansamblu de condiții în cadrul cărora utilizarea resurselor publice asigură satisfacerea maximă a nevoilor colective. Aceasta reprezintă relația dintre bunurile produse (serviciile prestate sau lucrările executate) din fonduri publice și resursele financiare ce au fost utilizate pentru producerea acestora.

Aprecierea eficienței cheltuielilor publice este atribuția factorilor de decizie politică și ai celor executivi. În cadrul analizei eficienței cheltuielilor publice pot fi găsite soluții de minimizare a costurilor, a investițiilor sau a cheltuielilor curente privind obținerea și distribuirea în condiții optime.

Eficiența cheltuielilor publice poate fi sporită atunci când:

- se alege alternativa cea mai puțin costisitoare, în legătură cu rezultatul final al serviciului public;
- modernizarea procesului de producere a bunului sau serviciului public se produce prin maximizarea utilității consumatorului;
- maximizarea utilității la consumator comportă și aspect economic – cel mai mic preț plătit și cel mai mic cost în utilizare;
- capacitatea de anticipare are loc în cadrul unei anumite perioade de timp stabilite.

Aspectele menționate implică minimizarea costurilor aferente proiectelor finanțate, ceea ce permite realizarea unor costuri sociale minime (fiscalitate redusă, deficit bugetar minim etc.); prețuri accesibile pentru consumatori; creșterea calității bunurilor și serviciilor publice și, respectiv, a satisfacției consumului public. Elementele menționate conduc, cu certitudine, la maximizarea bunăstării sociale. Însă, capacitatea limitată a resurselor financiare publice rămâne a fi o problemă majoră în utilizarea acestora.

Utilizarea eficientă a resurselor publice limitate este stânjenită și de alte impedimente:

- dificultatea de a măsura rezultatul activităților guvernamentale;
- inconveniența de a determina forma de organizare sau producție care ar putea furniza un rezultat mai eficient decât cea în care este implicat statul;
- lipsa concurenței și a motivației de a obține un profit maxim poate conduce la înregistrarea unei eficiențe reduse a furnizorilor din sectorul public, aceștia fiind în afara pericolului de a-și pierde clienții și de a da faliment, cum ar fi cazul întreprinderilor particulare;
- odată ce nu se urmărește realizarea de profit, este imposibil de a ține costurile sub control;
- manifestarea necorespunzătoare a statului la procesele de inovație, prin încercarea acestuia de a obține cele mai moderne tehnologii, fără a lua în calcul raportul dintre gradul de eficiență și nivelul costurilor tehnologiilor respective;
- utilizarea necorespunzătoare a resurselor etc.

În contextul celor expuse, menționăm că intervenția statului trebuie executată cu multă precauție, pentru a evita efecte mult mai negative decât activitatea pieței.

Având în vedere aspectele menționate anterior, apare necesitatea analizei utilizării cheltuielilor publice în condiții de eficiență.

Material și metode

În cadrul studiului s-a folosit, ca prim instrument de lucru, o analiză comparativă a eficienței cheltuielilor publice, ce are rolul de a evidenția performanța sectorului public național în comparație cu alte state. Datele supuse cercetării cantitative au fost preluate de pe site-uri, precum: Biroul Național de Statistică și World Economic Forum. Al doilea instrument de lucru în cadrul cercetării este reprezentat de analiza factorială a eficienței cheltuielilor publice prin aplicarea metodei abaterilor. Rolul acestui model este de a identifica nivelul modificării eficienței sub influența factorilor detaliați.

Rezultate și discuții

Obiectivul fundamental al evaluării indicatorilor înscrși în bugetul public trebuie să fie orientat spre analiza eficienței utilizării resurselor financiare publice. Însă, este foarte dificil de a elabora criterii de performanță concrete, care să corespundă fiecărui sector guvernamental. Totodată, existența acestora permite factorilor de decizie să aprecieze corect eficiența utilizării fondurilor publice. Problema privind utilizarea resurselor este cu atât mai importantă cu cât fondurile publice au un caracter limitat și sunt mai reduse.

Eficiența cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare și efectele estimative bazate pe obiectivele finanțate de către stat. În condițiile în care nevoile publice sunt în continuă creștere și diversificare, iar resursele financiare ale statului sunt limitate, se creează o distorsiune, care conduce la o stare permanentă de insuficiență a resurselor [1, p.89].

Cuantificarea eficienței cheltuielilor publice se poate realiza prin două modalități, în funcție de scopul urmărit:

a) maximizarea rezultatului – ca raport între rezultatele (efectele) obținute și cheltuielile (eforturile) corespunzătoare acestora într-o unitate de timp;

b) minimizarea rezultatului – ca raport între cheltuieli (mijloace) și rezultatele contractate.

Într-o altă abordare, eficiența cheltuielilor publice poate fi apreciată prin delimitarea acțiunii pieței libere de acțiunile statului, ținându-se seama de următoarele aspecte [2, p.82]:

- delimitarea sectorului pieței între mecanismele specifice domeniului public și celui privat;
- repartizarea activităților economice între sectoarele piață și non-piață;
- aprecierea sectorului public din punctul de vedere al alocării surselor între utilizatori, precum și a rezultatelor obținute, în scopul atingerii obiectivelor stabilite.

Măsurarea eficienței are la bază corelația dintre rezultatul obținut și resursele folosite pentru a-l obține. Un proces este considerat a fi eficient dacă acesta obține rezultate maximum posibile la o anumită cantitate de resurse sau dacă în cadrul acestuia se utilizează resurse în cantități minime la un volum dat de rezultate. Problema privind utilizarea resurselor publice se impune cu atât mai acut, cu cât statul încearcă să-și reducă bugetele în limitele posibile. Însă, reducerea bugetului nicidecum nu trebuie să reducă eficiența, atunci când ne referim la performanțele sectorului public [3, p.45].

O măsurare a eficienței a fost efectuată de World Economic Forum, care a evaluat eficiența cheltuielilor publice conform unei scale ce cuprinde valori de la 1 (extrem de ineficient) la 7 (extrem de eficient). Astfel,

În anul 2018 eficiența cheltuielilor publice ale Republicii Moldova a fost apreciată cu 2,7 puncte, ocupând doar locul 98 printre alte 136 de state ale lumii [4]. Dacă comparăm nivelul eficienței cheltuielilor publice atins de Republica Moldova cu cel atins de alte țări ale Europei de Sud-Est, din componența cărora țara noastră face parte, observăm că în cadrul celor 11 țări prezentate în raportul World Economic Forum Republica Moldova se poziționează pe locul 7 (Fig.1).

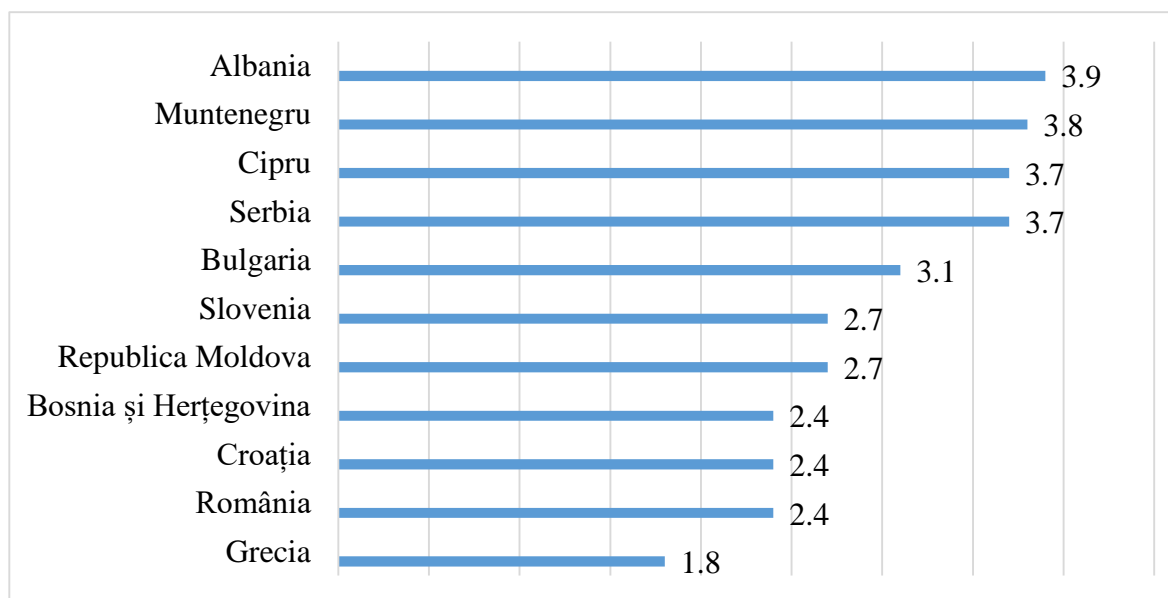


Fig.1. Clasamentul statelor Europei de Sud-Est în funcție de nivelul eficienței cheltuielilor publice (puncte), 2017-2018.

Sursa: elaborată de autor în baza datelor din [4].

În vederea aprecierii gradului de realizare a obiectivelor și a abaterilor față de acestea, identificării cauzelor ce au determinat aceste abateri, fundamentării deciziilor publice se apelează la demersul factorial. Principalul indicator utilizat în analiza factorială a cheltuielilor publice este rata de eficiență a cheltuielilor, calculată pe baza relației:

$$R_{eChp} = \frac{\sum_{i=1}^n Chp}{\sum_{i=1}^n Vp}$$

unde: R_{eChp} – rata de eficiență a cheltuielilor publice;

Chp – suma totală a cheltuielilor publice;

Vp – suma totală a veniturilor publice.

Pertinența acestui indicator, în raport cu indicatorii absoluți privind cheltuielile, este asigurată de posibilitatea evaluării directe a raportului dintre efortul implicat, sub forma cheltuielilor, și efectul aferent, sub forma veniturilor.

Analiza modificării eficienței cheltuielilor publice poate fi realizată prin metoda abaterilor. Datele de calcul al ratei de eficiență a cheltuielilor publice sunt reflectate în următorul tabel:

Tabel

Dinamica indicatorilor de analiză a ratei de eficiență a cheltuielilor publice

Indicatori	2018	2019	Abateri (±)
Valoarea totală a cheltuielilor publice, mil. lei	59 608,9	65971,9	+6363,0
Valoarea totală a veniturilor publice, mil. lei	57 995,9	62949,2	+4953,3
Rata de eficiență a cheltuielilor publice	1,0278	1,0480	+0,0202

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din [5].

Modificarea ratei de eficiență a cheltuielilor publice poate fi explicată prin stabilirea influenței celor doi factori astfel:

1. Abaterea ratei de eficiență a cheltuielilor publice:

$$\Delta R_{eChp} = R_{eChp1} - R_{eChp0} = \frac{Chp_1}{Vp_1} - \frac{Chp_0}{Vp_0}$$

$$\Delta R_{eChp} = 1,0480 - 1,0278 = \frac{65971,9}{62949,2} - \frac{59608,9}{57995,9} = 0,0202 \times 100 = 2,02\%$$

2. Măsurarea intensității factorilor de influență:

a) Influența modificării cheltuielilor publice:

$$\Delta R_{eChp}^{Chp} = \frac{Chp_1}{Vp_0} - \frac{Chp_0}{Vp_0} = \frac{65971,9}{57995,9} - \frac{59608,9}{57995,9} = 1,1375 - 1,0278 = 0,1097$$

b) Influența modificării veniturilor publice:

$$\Delta R_{eChp}^{Vp} = \frac{Chp_1}{Vp_1} - \frac{Chp_1}{Vp_0} = \frac{65971,9}{62949,2} - \frac{65971,9}{57995,9} = 1,0480 - 1,1375 = -0,0895$$

3. Pentru verificare avem relația:

$$\Delta R_{eChp} = \Delta R_{eChp}^{Chp} + \Delta R_{eChp}^{Vp} = 0,0202 = 0,1097 + (-0,0895)$$

În rezultatul calculelor efectuate am obținut o majorare a ratei eficienței cheltuielilor publice cu 2,02% în anul 2019 față de 2018. Sporirea ratei a fost cauzată de valoarea cheltuielilor publice, modificarea căreia a condus la majorarea ratei cu aproximativ 10,97%. Diminuarea valorii veniturilor publice a redus rata eficienței cheltuielilor publice cu 8,95%.

Augmentarea ratei eficienței cheltuielilor publice în perioada analizată nu poate fi considerată un fenomen pozitiv atât timp cât valorile acesteia depășesc cifra 1. Acest fapt demonstrează excedența cheltuielilor publice supra veniturilor publice, caracterizată printr-un deficit bugetar de 3 022,7 mil. lei în 2019, fiind în creștere cu 1 409,7 mil. lei sau cu 87,4% față de anul 2018.

În scopul scăderii valorii cheltuielilor publice, trebuie să se urmărească:

- respectarea criteriului eficienței economice, după care valoarea veniturilor publice trebuie să depășească valoarea cheltuielilor publice;
- reprioritizarea cheltuielilor de la domeniile cu prioritate scăzută la acele cu prioritate înaltă;
- reorganizarea autorităților și instituțiilor publice prin comasarea prin absorbție sau fuziune, reducerea de posturi, schimbarea regimului de finanțare;
- crearea unui regim fiscal care să răspundă presiunilor bugetare emergente;
- identificarea domeniilor de cheltuieli ineficiente etc.

Unii autori afirmă că diminuarea eficienței cheltuielilor publice în Republica Moldova este cauzată în mare parte de corupție care se manifestă prin următoarele aspecte [6, p.2]:

1. Alocarea resurselor bugetare către sectoare neprioritare. În mare parte, resursele publice sunt orientate spre domeniile care aduc avantaje anumitor persoane și nu spre implementarea programelor necesare pentru societate.

2. Depravarea procesului de achiziții publice prin majorarea prețurilor de achiziții sau oferirea bunurilor și serviciilor în volume mai mici decât nivelurile stabilite în contractele de achiziții publice; favorizarea companiilor mai puțin competitive, întreprinderile mai performante fiind neglijate. Acest fapt subminează calitatea proiectelor realizate.

3. Delapidarea surselor publice. În unele cazuri, sursele publice sunt sustrate de la destinația lor și sunt utilizate în scopuri private ale reprezentanților administrației publice. Acest fenomen are loc în cadrul concursurilor de achiziții publice, la care factorii de decizie pot selecta într-un mod neonest o companie cu care au o anumită conexiune. Ulterior, compania dată recepționează bani de la Guvern, după care aceștia sunt transferați politicianului implicat. Însă, bunurile și serviciile ce au fost prevăzute în contractul de achiziții publice nu mai pot fi livrate statului în volum total.

4. Atenuarea calității administrării publice, fapt ce contribuie la elaborarea și implementarea unor politici publice eronate. În consecință are loc utilizarea neoptimală a resurselor publice.

Majorarea continuă a cheltuielilor publice și, respectiv, reducerea eficienței acestora are consecințe nefavorabile asupra creșterii economice care se manifestă prin creșterea fiscalității și a împrumuturilor de stat pentru finanțarea cheltuielilor publice, majorarea datoriei publice ca rezultat al îndatorării statului, sporirea inflației, majorarea deficitului bugetar etc.

Concluzii

În concluzie, menționăm că este necesar de a fi reexamineate obiectivele și indicatorii de eficiență a programelor de cheltuieli, pentru a fi ușor de a cuantifica și de a asigura în timp o trasabilitate a performanței sectorului public. Totodată, este necesar de a compara programele aprobate la începutul anului și de a evidenția cauzele devierii indicatorilor de performanță.

Potrivit datelor analizate, Republica Moldova se află printre țările cu o rată redusă de eficiență a cheltuielilor publice. Printre țările Europei de Sud-Est ce se situează la frontiera de eficiență a cheltuielilor publice se află Albania, Muntenegru, Cipru și Serbia. Regula fundamentală de care trebuie să țină cont țările considerate ineficiente, inclusiv Republica Moldova, este aceea de reducere a cheltuielilor publice și de gestionare mai eficientă a acestora.

Majorarea în dinamică a ratei eficienței cheltuielilor publice în Republica Moldova nu poate fi considerată un fenomen pozitiv atât timp cât valorile acesteia depășesc cifra 1. Acest fapt demonstrează excedența cheltuielilor publice supra veniturilor publice, caracterizată printr-un deficit bugetar.

Rata eficienței cheltuielilor publice este doar unul dintre indicatorii care pot fi utilizați pentru determinarea eficienței sectorului public. Dimensiunea și caracteristicile acestui sector oferă posibilitatea de a efectua o gamă largă de analize în scopul identificării situației actuale și a tendințelor de dezvoltare a acestuia.

Referințe:

1. DRAGOMIR, L. Importanța planificării strategice a bugetului în Republica Moldova. În: *Administrarea Publică*, 2016, nr.2(90), p.86-93. ISSN 1813-8489
2. CIOPONEA, M. *Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID-IFR*. București: Editura Fundației România de Măine, 2014. 174 p. ISBN 978-973-163-718-1
3. PROFIROIU, A., PROFIROIU, M. Cadrul de analiză a performanțelor sectorului public. În: *Economie teoretică și aplicată*, 2007, nr.1(506), p.41-50. ISSN 1844-0029
4. *Efficiency of government spending, 2017-2018*. [Accesat: 23.07.2020]. Disponibil: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf
5. *Raport privind executarea bugetului public național la situația din 31 decembrie 2019*. [Accesat: 16.07.2020]. Disponibil: <https://mf.gov.md/ro/content/raport-privind-executarea-bugetului-public-na%C8%9Bional-la-situa%C8%9Bia-din-31-decembrie-2019>
6. FALA, A. *De ce corupția scade eficiența cheltuielilor publice?* Chișinău: Expert-Grup, 2019. [Accesat: 14.08.2020]. Disponibil: https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Comentariu_ro.pdf

Date despre autor:

Silvia ZAHARCO, doctor, conferențiar universitar, Facultatea de Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: s.zaharco@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0988-9152

Prezentat la 16.10.2020