

TENDINȚE DE DEZVOLTARE A FINANTELOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Dr. Ion MOROZNIUC, CS

Institutul Național de Cercetări Economice,
Academia de Științe a Moldovei, Republica Moldova
Email: i.morozniuc@mail.ru

Dr. Tatiana IAȘIN, CS

Institutul Național de Cercetări Economice,
Academia de Științe a Moldovei, Republica Moldova

Rezumat. Această lucrare reflectă rezultatele unui studiu asupra evoluției finanțelor publice din Republica Moldova. Dificultățile în economie, de regulă, se transpun pe seama bugetului public național, care nu mai este în stare să servească drept instrument eficient și eficient pentru susținerea categoriilor vulnerabile ale populației, deoarece vulnerabilitatea este direct proporțională cu stagnarea economiei. Pe parcurs, evoluția finanțelor publice nu a fost însoțită de o promovare autentică a reformelor structurale, care ar fi încurajat dezvoltarea durabilă a economiei naționale.

Cuvinte-cheie: finanțe publice, creșterea economică, strategie națională, Produsul intern brut (PIB), Bugetul public național (BPN).

Clasificare JEL: G0, G3, G30, G31.

1. Introducere

Organul central de specialitate, care elaborează și promovează politica unică a formării și gestionării finanțelor publice, aplicării măsurilor financiare în concordanță cu exigențele economiei de piață, este Ministerul Finanțelor (MF), care, în numele statului, participă la încheierea acordurilor bilaterale și multilaterale, în vederea promovării și protejării investițiilor, evită dubla impunere și a combaterii evaziunii fiscale.

De la proclamarea independenței, Republica Moldova continuă realizarea reformelor în gestionarea finanțelor publice, asistată de mai mulți parteneri de dezvoltare și instituții financiare internaționale. Eforturile de reformă au fost ancorate în cadrul planurilor de acțiune pentru punerea în aplicare a strategiilor naționale de dezvoltare. Una dintre cele mai importante evoluții recente în reforma managementului finanțelor publice a fost elaborarea proiectului legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Adoptarea și punerea în aplicare a acestei legi marchează o etapă importantă în promovarea reformelor managementului finanțelor publice și va contribui la modernizarea și consolidarea sistemului național de management al finanțelor publice. Reforma managementului finanțelor publice nu poate fi privită într-un mod static, ceea ce înseamnă că activitățile și prioritățile trebuie să fie privite în contextul circumstanțelor în schimbare și ideilor noi. Managementul finanțelor publice prezintă un instrument important pentru furnizarea politicilor fiscale și realizarea obiectivului final de creștere sustenabilă și dezvoltare. Acoperă o gamă largă și diversificată de domenii tematice care interacționează în mai multe moduri și la diferite niveluri. Gestionarea finanțelor publice este parte integrantă a managementului economic.

Factorul primordial în dezvoltarea finanțelor publice este bugetul public național (BPN), care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală, iar legile respective sunt documente financiare principale ale anului. Bugetul public național constituie un instrument de previziune atât pe termen scurt, ca urmare a dimensiunii veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă de un an, cât și pe termen mediu, prin elaborarea bugetelor-program, în special pentru cheltuielile de investiții. Veniturile BPN sunt impozitele și taxele, alte încasări, specificate de legislația în vigoare.

2. Analiza bugetului public național

În anul 2015, finanțele publice au fost afectate de stagnarea economică, dar și de criza politică. Amânarea procesului de constituire a unui nou guvern a făcut ca aprobarea BPN să fie realizată cu o mare întârziere - abia în aprilie 2015, și aceasta prin asumarea responsabilității de către guvern. Totodată, nesoluționarea crizei din sectorul bancar a avut ca rezultat întreruperea finanțării externe din partea Băncii Mondiale și Comisiei Europene. Cauzele degradării economice au provenit de la înrăutățirea situației economice în țările CSI (Rusia, Ucraina) și creșterea lentă a economiei în țările UE, precum și de la criza din sectorul bancar. Aceste evenimente au rezultat, în timp, prin deprecierea leului, diminuarea exporturilor, importurilor și remitențelor, precum și înăsprirea politicii monetare, care, la rândul său, au influențat negativ veniturile BPN, ele fiind asigurate la nivel de doar 97,4%. Totuși, eforturile Guvernului, pe parcursul anului 2015, au fost direcționate spre consolidarea finanțelor publice și executarea bugetului public național în condiții extrem de complicate, urmarea instabilității financiare și economice mondiale și, în special, a zonei EURO. În aceste circumstanțe, banii publici acumulați la buget trebuiau alocați cu o economisire prudentă, astfel ca relansarea economică din anii 2010-2015 să aibă o continuitate și în anii următori.

Veniturile curente, obținute în anul 2015 la BPN, au alcătuit 41,59 miliarde lei, dintre care circa 63,0 % (în 2014 - 61,9 %) revin veniturilor administrate de bugetul de stat (BS), 22,3 % (în 2014 - 21,8 %) - veniturilor administrate de bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), 7,8 % (în 2014 - 9,9%) - veniturilor administrate de bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT) și 6,9 % (în 2014 - 6,4%) - veniturilor administrate de compania națională de asistență medicală (CNAM). Comparativ cu anul 2014, veniturile proprii au cunoscut o creștere la trei din cele patru componente ale BPN (BS - cu 10,5 %, BASS - cu 10,8 %, și CNAM - cu 17,6 %), excepție făcând BUAT. În acest caz, fațade anul precedent, colectările proprii s-au diminuat cu 14,6 % (4 unități administrativ-teritoriale au fost implicate în experimentarea autonomiei financiare). Nivelul executării veniturilor bugetului public național, pe componente, în anul 2015, se caracterizează prin datele din Tabelul nr. 1.

Tabelul nr. 1. Volumul și structura veniturilor BPN pe componente, mld. lei

	Prev - zut 2015	Executat		Devieri (+, -)		%		Struc- tura execut. 2015 %
		2015	2014	fa de prev z. 2015	fa de execut. 2014	fa de prev z 2015	fa de execut. 2014	
Venituri globale la BPN (total/curente), din care:	44,81 42,01	43,66 41,59	42,45 38,32	-1,15 -0,42	1,21 3,27	97,4 99,0	102,9 108,5	---- 100,0
Bugetul de stat (total/curente)	29,37 26,85	28,04 26,22	27,72 23,73	-1,33 -0,63	0,32 2,49	95,5 97,7	101,2 110,5	---- 63,0
Bugetul asigurărilor sociale de stat (total/curente)	13,62 9,19	13,43 9,28	12,03 8,37	-0,19 0,09	1,40 0,91	98,6 101,0	111,6 110,8	---- 22,3
Bugetele unităților administrativ-teritoriale (total/curente)	11,53 3,135	11,04 3,23	11,09 3,783	-0,49 0,1	-0,05 -0,55	95,8 103,0	99,6 85,4	---- 7,8
Bugetul companiei naționale de asistență medicală (total/curente)	5,16 2,84	5,06 2,87	4,64 2,44	-0,1 0,03	0,43 0,43	98,0 100,9	109,2 117,6	---- 6,9

Sursa: elaborat de autori conform datelor Ministerului Finanțelor

A adar, veniturile curente acumulate la BPN în anul 2015 au fost asigurate la nivelul de 99,0 % fa de cele prev zute, dar dep ind nivelul ob inut în anul 2014 cu 8,5 %, respectiv cu 3,27 mld. lei. În volumul total al veniturilor bugetului public na ional, veniturile fiscale au constituit 38,11 mld. lei, iar încas rile nefiscale – 2,11 mld. lei, în cre tere cu 6,9 % i, resepctiv cu 56,0%, comparativ cu realiz rile anului precedent. În structura veniturilor curente a BPN, cota veniturilor fiscale a înregistrat 87,3 % din totalul veniturilor, fiind în cre tere fa de anul 2014 cu 3,4 %. Ponderea încas rilor nefiscale în total venituri curente a alc tuit 4,8 %, în cre tere cu 1,6 % fa de anul precedent, iar cota altor venituri a sc zut cu 5,0 % (Tabelul nr. 2).

Tabelul nr. 2. Evolu ia acumul rilor de venituri în BPN i structura acestora, mld. lei

	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/ 2014 %
Venituri, global	14,53	23,24	27,54	30,16	33,53	36,91	42,46	43,66	102,9
Pondere, % -	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Venituri fiscale	12,06	19,52	22,55	25,60	28,86	32,19	35,64	38,11	106,9
ponderea, %	83,0	84,0	81,8	84,9	86,1	92,4	83,9	87,3	-
Încas ri nefiscale	0,76	0,84	1,42	1,18	1,34	1,35	1,35	2,11	156,0
ponderea, %	5,3	3,6	5,2	3,9	4,0	3,9	3,2	4,8	-
Alte venituri	1,70	2,88	3,58	3,38	3,33	3,37	5,47	3,44	62,9
ponderea, %	11,7	12,4	13,0	11,2	9,9	3,7	12,9	7,9	-

Sursa: conform datelor BNS i a Ministerului Finan elor

Analizând evolu ia în timp a ponderii veniturilor BPN în PIB, se observ o tendin de stabilitate relativ în cre terea medie anual a acesteia, înregistrând 38,3 % în anul 2010, 36,6 % în 2011, 38,0% în 2012, 36,7 % în 2013, 38,3% în 2014 i 36,5% în anul 2015; astfel valoarea medie anual ponderat în perioada cercetat 2010-2016 a fost 37,4%. În anii post criz , rata medie anual de cre tere a defalc rilor la buget a fost mai modest decât pân la criz . Astfel, în anii 2006-2008 rata medie anual de cre tere a veniturilor a constituit 19,6%; apoi, în anii comparativi post criz (2010 - 2015), rata medie anual a cre terii indicatorului respectiv a înregistrat doar 9,6 %. Acest fapt presupune c efectele negative ale crizei în sectorul finan elor publice înc nu au fost epuizate pe deplin, ba chiar cu o tendin de diminuare, mai ales în ultimul an de analiz .

Partea de cheltuieli a bugetului public na ional este determinat de cheltuielile bugetare prev zute de lege în vederea satisfacerii necesit ilor societ ii, dintre care: acoperirea cheltuielilor social-culturale i de cercet ri tiin ifice, între inerea aparatului de stat, acoperirea necesit ilor militare, achitarea datoriei de stat, acordarea de subven ii, dezvoltarea sectorului economic al economiei na ionale etc. Pe parcursul anului 2015, din bugetul public na ional au fost efectuate cheltuieli în volum total de 46,39 mld. lei din cei 49,95 mld. lei aproați, cu 3,46 mld. lei sub prevederile anuale. Astfel, nivelul execut rii p r ii de cheltuieli a BPN a constituit 92,9 % din volumul prev zut pentru anul de referin . Totu i, comparativ cu anul 2014, cheltuielile BPN au crescut cu 1,99 mld. lei, respectiv cu 4,5 %.

Trebuie de men ionat c , atât din BPN, cât i din toate cele patru componente ale acestuia, dup cum demonstreaz studiul efectuat, n-au fost asigurate pe deplin finan rile

preconizate, formând astfel economii bugetare. Astfel, din bugetul de stat, cheltuielile efectuate au fost sub nivelul celor prev zute cu 2,96 mld. lei, din bugetele unit ilor administrativ-teritoriale cu 1,26 mld. lei, iar din celelalte dou componente ale BPN economiile au sc zut cu 0,19 mld. lei i 0,11 mld. lei. Volumul cheltuielilor publice efectuate din BPN, pe total i pe componente, este caracterizat în Tabelul nr. 3.

Tabelul nr. 3. Cheltuielile publice efectuate din BPN i pe tipuri de bugete, mld. lei

	Prev zut		Executat		Devieri.+;-		Nivelul execut rii,%	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Bugetul public na ional	47,23	49,95	44,40	46,39	-2,83	-3,56	94,0	92,9
Bugetul de stat	31,03	33,06	29,35	30,10	-1,68	-2,96	94,6	91,0
Bugetele unit ilor administrativ-teritoriale	12,23	12,78	11,35	11,52	-0,88	-1,26	92,8	90,1
Bugetul asigur rilor sociale de stat	12,27	13,62	12,03	13,43	-0,24	-0,19	98,0	98,6
Bugetul companiei na ionale de asisten medical	4,91	5,26	4,68	5,15	-0,23	-0,11	95,4	98,0

Sursa: elaborat conform datelor Ministerului Finan elor

În anul 2015, partea preponderent a cheltuielilor publice din BPN (69,3 %) a fost direc ionat pentru realizarea programelor cu caracter social-cultural. Pentru domeniul economiei na ionale au fost direc ionate circa 14,6 %, pentru ap rare, men inerea ordinii publice i securit ii na ionale – circa 7,5 %, pentru servicii de stat cu destina ie general – circa 4,7 %. Pentru compara ie, ponderea indicatorilor respectivi în cheltuielile publice totale efectuate în anul 2014 a constituit 66,3 % (respectiv, 17,5 %, 7,3 % i 4,9 %).

Datele statistice din Tabelul nr. 4 caracterizeaz nivelul execut rii principalilor indicatori de cheltuieli din BPN, comparativ cu nivelul execut rii acestuia în anii preceden i. Totu i, pe parcursul anilor, evolu ia cheltuielilor publice a fost stabil , marcând o cre tere în toat perioada vizat . În mare parte, aceasta a fost posibil i datorit afluxului considerabil de ajutor extern pentru Republica Moldova, care a permis stabilizarea bugetar pe parcurs i a evitat, astfel, un scenariu macroeconomic dezastruos.

Tabelul nr. 4. Evolu ia execut rii p r ii de cheltuieli a BPN i structura, mld. lei

	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 / 2014 %
Cheltuieli, total	13,95	27,34	29,33	32,12	35,36	38,67	44,39	46,39	104,5
ponderea - %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-----
din care:									
- pentru economie	1,96	3,28	3,32	3,83	5,16	6,13	7,76	6,79	83,0
ponderea, %	14,1	12,0	11,3	11,9	14,6	16,0	17,5	14,6	-----
-ac iuni social culturale	8,83	19,16	21,17	23,31	24,97	26,36	29,44	32,15	109,2
ponderea, %	63,3	70,1	72,2	72,6	70,06	68,2	66,3	69,3	-----
-ap rarea na ional , justit ie, ordinea public , protec ia civil	1,05	2,07	1,88	2,21	2,30	2,77	3,22	3,46	107,5
ponderea, %	7,5	7,6	6,4	6,9	6,5	7,2	7,3	7,5	-----

-servicii de stat cu destinație generală	0,92	1,41	1,36	1,46	1,75	2,08	2,15	2,19	101,5
ponderea, %	6,6	5,2	4,7	4,5	4,9	5,4	4,9	4,7	-----
-activitatea economică externă	0,25	0,20	0,21	0,23	0,34	0,27	0,30	0,34	110,7
ponderea, %	1,8	0,7	0,7	0,7	1,0	0,7	0,7	0,7	-----
-deservirea datoriei de stat	0,47	0,83	0,55	0,66	0,67	0,49	0,59	1,04	176,3
ponderea, %	3,4	3,0	1,9	2,1	1,9	1,3	1,3	2,2	-----
-alte cheltuieli	0,46	0,38	0,84	0,42	0,17	0,57	0,51	0,42	82,4
ponderea, %	2,5	1,4	2,8	1,3	0,5	1,5	2,1	0,9	-----

Sursa: datele BNS și a Ministerului Finanțelor

În baza studiului evoluției în timp a ponderii cheltuielilor BPN în PIB, se observă o tendință de stabilitate relativă, alături de 40,8% în anul 2010, 39,0% - în 2011, 40,1% - în 2012, 38,5% - în 2013, 39,7% - în 2014 și 39,0% în anul 2015, variind, astfel, între 38,5% și 40,1%, cu o valoare medie anuală în perioada 2010-2015 de 39,5%. Prin urmare, executarea bugetului public național în anul 2015 s-a soldat cu un **deficit bugetar**, exprimat prin depășirea cheltuielilor asupra veniturilor cu 2,73 mld. lei, majorându-se, comparativ cu situația din anul precedent, cu 40,0%. O sursă importantă de finanțare a deficitului bugetar a fost pierdută în anul 2015 din granturile și creditele externe, nefiind obținute circa 2 mld. lei. O parte din resursele de acoperire, provenite din emiterea valorilor mobiliare de stat (VMS), nu au fost valorificate în totalitate. Finalul a rezultat cu creșterea discrepanței dintre nivelul cererii și ofertei a VMS și majorarea ratelor de dobândă la aceste instrumente de la 7-12% până la 24-26%, spre sfârșitul anului, Ministerul Finanțelor fiind pus într-o situație extrem de dificilă, de atragere a surselor pentru finanțarea deficitului bugetar.

Durata crizei politice a creat riscuri majore și privind aprobarea BPN pentru anul 2016, în termeni și parametri rezonabili, fiind extinși parametrii de venituri și cheltuieli ai bugetului din anul precedent, cu o consecință nesigură de elaborare a planurilor operaționale și investiționale, în baza propunerilor de modificare a politicii fiscal-bugetare și prognozelor macroeconomice. După ce în anii 2013-2014, Republica Moldova a avut cea mai remarcabilă creștere economică din regiunea europeană (9,4% și 4,6%), în anul 2015 se estimează o creștere economică modestă, de doar 0,5%. Pentru începutul anului 2016, Guvernul operează cu un buget provizoriu, în condițiile unei inflații de peste 13,5%. Astfel, pe de o parte, Parlamentul va recurge la ajustarea cheltuielilor pentru a acoperi deprecierea leului, inadmisibil în condițiile unui buget provizoriu. Pe de altă parte, bugetarii vor fi primii care vor avea de suferit, în asemenea condiții.

Pentru anul 2016, Ministerului Finanțelor a estimat un deficit bugetar de circa 7,3 mld. lei sau peste 5,6% din PIB, deficit care necesită surse sigure de acoperire - un lucru imposibil în condițiile actuale economice. În situația creată și în lipsa unui acord cu FMI, singura alternativă pentru acoperirea deficitului bugetar rămâne piața internă, astfel Guvernul va fi nevoit să se împrumute de la bănci cu o rată a dobânzii de peste 26%, cel mai înalt nivel din ultimii 15 ani. Aceasta ar complica și mai mult situația, și a deveni precară în domeniul finanțelor publice; de aceea, se presupune că fără surse din exterior, urmările pot fi impredictibile pentru societate.

Astfel, se poate concluziona că echilibrarea finanțelor publice și eficientizarea lor este posibilă doar prin continuarea reformelor în sectorul public și, în primul rând, în ceea ce privește gestionarea fondurilor publice, combaterea sectorului neformal, reforma sectorului de asigurare socială și de pensii, precum și dezvoltarea calitativă a pieței valorilor mobiliare de stat. Îmbunătățirea relațiilor cu FMI și semnarea unui memorandum ar oferi o ansă importantă la creșterea activelor oficiale de rezervă, la stabilizarea

finanțelor publice și deblocarea altor fonduri din partea partenerilor de dezvoltare, ar contribui la modernizarea infrastructurii și sporirea cererii pentru forța de muncă. Dar, pentru aceasta, trebuie îmbunătățită imaginea, în ansamblu, a Moldovei pe plan internațional și a sistemului bancar, în particular, care au fost puternic afectate pe parcursul anilor.

3. Concluzii

Anul bugetar 2015 s-a dovedit a fi extrem de greu, cu extinderea riscurilor majore și pentru finanțele publice din anul 2016. Ele țin mai mult de factorul politic și mai puțin de cel economic. Principalele riscuri s-au complicat pe parcursul anului, când executarea bugetului a fost afectată de ocurile economice interne (sistemul bancar) și cele externe, (criza economică din Rusia și Ucraina). Astfel, chiar și prin aprobarea unui buget viabil pentru anul 2016, va fi greu de executat fără încheierea unui acord cu FMI. Pentru cadrul macrofinanciar, o provocare vădită o constituie transformarea în datorie publică a garanțiilor emise de Guvern pentru băncile fraudate, care va conduce, inevitabil, la creșterea ponderii datoriei interne de stat în PIB, cât și a volumului deservirii anuale a acestei datorii.

O precondiție pentru minimizarea riscurilor în formarea finanțelor publice în 2016, ar fi negocierea unui acord cu FMI, care nu doar ar relua asistența externă, dar ar stimula un set de reforme pe care le înaintea această instituție, inclusiv și accelerarea reformelor ce țin de sistemul fiscal-bugetar.

Una din primele măsuri ale noului guvern ar fi publicarea și aprobarea BPN și a politicii fiscal-bugetare, dezvoltarea surselor interne de venituri bugetare, care pot fi obținute prin lărgirea cantitativ și calitativ a bazei de impozitare. Alt factor important ar fi diminuarea discrepantei fiscale, care atinge aproape 8% din PIB. Aceasta ar presupune stimularea mediului de afaceri și înființarea unor noi întreprinderi ce pot oferi locuri de muncă.

Bibliografie

1. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2014. *Anuarul statistic al Republicii Moldova*.
2. Morozniuc, I., 2011. Evoluția Bugetului Public Național până la criză și după. *Analele INCE*. Chișinău.
3. Morozniuc, I., 2015. Formarea finanțelor publice în Republica Moldova. *Analele INCE*, ediția a V-a. Chișinău.
4. Morozniuc, I., 2014. Stabilizarea finanțelor publice –factor important pentru dezvoltarea economiei naționale. *Analele INCE*. Chișinău.
5. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, 2015. *Raport privind executarea bugetului public național pentru anii 2010-2015*. [Online]. Available at: <http://mf.gov.md/reports/>.