

ANALIZA POLITICII BUGETARE A REPUBLICII MOLDOVA

*Rodica PERCIUN, dr. cerc. șt. super., IEFS
Viorica ȘEPTELICI, drd. cerc. șt., IEFS
Angela TIMUȘ, dr., conf. cerc., IEFS*

Abstract: In the whole system of state macroeconomic policy, the budget policy occupies a main place. The national budget generates the increasing public spending, consumption and investments, state measures to avoid shocks, etc. In this paper, the authors have made Moldova's budgetary policy analysis, emphasizing on the main components of national public budget.

Keywords: income, expenditure, budgetary system, state budget, state social insurance budget, compulsory medical insurance funds, budgets of administrative-territorial units.

După cum se știe politica bugetară reprezintă opțiunile bugetare ale unui centru de decizie publică care vizează finalitățile economice și sociale. Astfel, politica bugetară definește concepția și acțiunile statului privind veniturile și cheltuielile publice, mijloacele de mobilizare a încasărilor, tipurile și dimensiunile cheltuielilor prin care se poate interveni direct în caz de instabilitate, sau pentru relansare. Realizarea ei, în practică, presupune legi financiare, prin care se stabilește ansamblul resurselor și cheltuielilor, se autorizează folosirea veniturilor numai pentru obiectivele prevăzute, au loc reglementări ale exercițiului financiar etc. Astfel, Iulian Văcărel consideră că politicile bugetare sunt influențate de modul în care se “exprimă relațiile economice în formă bănească care se formează în procesul de repartitie a produsului intern brut, în conformitate cu obiectivele de politică economică, socială și financiară”. Este evident, după cum preciza Paul Leroy Braulieu (1877), că primul pas în întocmirea unei politici bugetare este întocmirea unei liste „de prevedere a veniturilor de realizat, a cheltuielilor de efectuat”. S-ar putea afirma că politica bugetara se concretizează în bugetul public național, care constituie mijlocul principal prin care se formează veniturile publice și se efectuează cheltuielile publice. Cu alte cuvinte, politica bugetara este însăși politica veniturilor și a cheltuielilor bugetare. Conform FMI, în anul 2010, bugetul Republicii Moldova a fost pe deplin asigurat cu resurse pentru a acoperi costurile de personal, a

pensiilor, indemnizațiilor, burselor și a altor beneficii sociale pentru public, onorând angajamentele legate de datoriile de stat interne și externe. Stabilizarea macroeconomică a țării a fost asigurată cu ajutorul unei politici echilibrate fiscale și bugetare, promovate de către stat. Astfel, în 2010 au fost acumulate venituri în suma de 27,6 miliarde lei, adică 17,1 % mai mult comparativ cu 2009. De asemenea, au fost efectuate cheltuieli în suma de 29,3 miliarde lei, care este 7,2 % mai mult decât cheltuielile din anul trecut. Având în vedere acest lucru, deficitul bugetar la sfârșitul anului 2010 a constituit 1,8 miliarde lei, comparativ cu 3,8 miliarde lei înregistrat în aceeași perioadă a anului 2009.

În anul 2010 la Bugetul Public Național (BPN) au fost acumulate venituri cu 4,0 mlrd. lei mai mult decât veniturile planificate, și cu 17,1% mai mult decât veniturile încasate în anul 2009. Față de sarcinile stabilite pe anul 2010, încasările au înregistrat un nivel de 102,4 la sută.

Ca pondere în PIB veniturile bugetului public național în anul 2010 au atins nivelul de 38.3% din PIB (pentru comparație: în anul 2001 ponderea era de 32.1 %) (vezi fig.1). Factorii principali care au generat această evoluție au fost creșterea economică, creșterea veniturilor populației, majorarea importurilor, precum și politica fiscală promovată în domeniul impozitelor pe venit, reducerea înlesnirilor fiscale la TVA și îmbunătățirea administrării fiscale. Excepție face anul 2009, an de criză, unde încasările comparativ cu anul 2008 au fost mai mici cu circa 2,0 mlrd. lei sau cu 7,8%. Iar în raport cu PIBul, ponderea veniturilor BPN au constituit 38,9% sau cu 1,6 puncte procentuale mai puțin decât în anul 2008. Partea de cheltuieli a bugetului public național pe parcursul anului 2010 s-a realizat în sumă de 29,3 mlrd. lei, fiind în creștere cu 23,3 mlrd. lei comparativ cu anul 2001. Cheltuielile bugetului public național raportate la PIB constituie 40.8 la sută în anul 2010, cu 9.3 puncte procentuale mai mult decât în anul 2001.

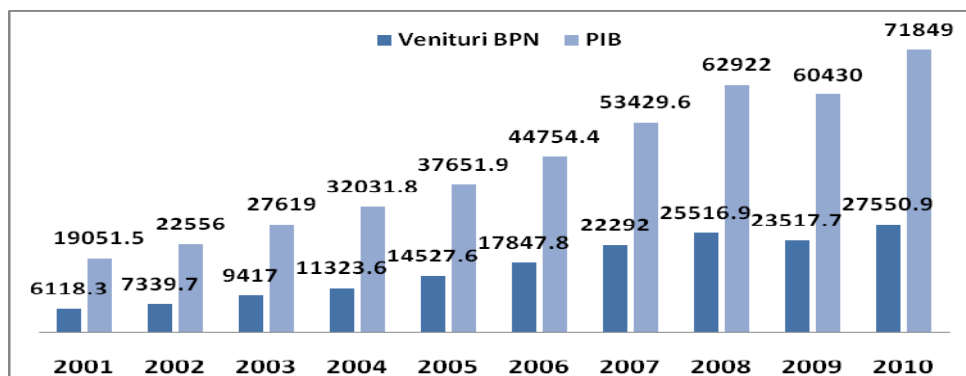


Figura 1. Evoluția veniturilor bugetului public național în raport cu PIB, în perioada 2001-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Bugetul de stat în țara noastră, cât și în alte țări, constituie principala componentă a sistemului bugetar. Din suma totală a veniturilor bugetului public național 58,1 la sută revine veniturilor bugetului de stat. Bugetul de stat se prezintă sub forma unei balanțe economice în care sunt prevăzute și autorizare veniturile (sau încasările) și cheltuielile anuale ale statului. El este un document de sinteză, un act autorizat prin vot de către Parlament, ce reflectă categoriile de resurse și sarcinile statului, constituind forma principală de manifestare a politicii bugetare. Bugetul de stat este o previziune, deoarece conținutul lui este reprezentat prin ceea ce se anticipează, în perioada respectivă, atât la venituri, cât și la cheltuieli. Elaborarea lui presupune un anumit comportament al puterii publice, înseamnă alegerea din mai multe variante, ținându-se seama de funcția de bunăstare colectivă. Veniturile bugetare cuprind încasările din impozite pe profit și

impozite pe salarii, impozite asupra patrimoniului, pe venitul gospodăriilor, pe avere, impozite asupra consumului – TVA, accize, etc.), precum și resurse nefiscale. Veniturile bugetare au o mare importanță nu doar ca surse ce alimentează fondurile bănești ale statului, dar și prin influența pe care acestea o exercită asupra activității economice și sociale a țării. De aceea, sistemul veniturilor bugetare trebuie să fie astfel stabilit, încât să stimuleze dezvoltarea activității economice.

Structura veniturilor bugetului de stat în raport cu veniturile bugetului public național în anii 2001 – 2010 se prezintă în figură 2.

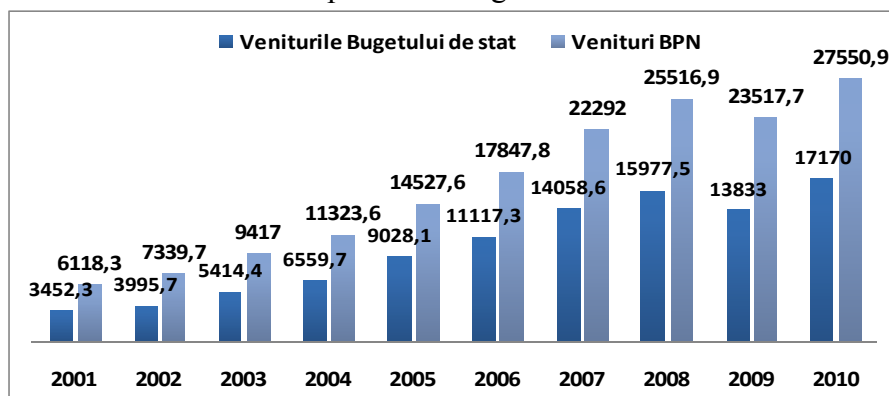


Figura 2. Evoluția veniturilor bugetului de stat în raport cu veniturile bugetului public național în perioada 2001-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Veniturile bugetului de stat au atins în anul 2010 ca pondere în PIB circa – 23,8 % față de 18,1 % în 2001. În valori nominale veniturile bugetului de stat au însumat în anul 2010 circa 17,2 mlrd. lei și au crescut față de 2001 cu circa 13,7 mlrd. lei. Aplicarea cotei „zero” la impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător începând cu ianuarie 2008 a încetinit ritmurile de creștere a veniturilor bugetului de stat. În anul 2009, veniturile bugetului de stat au fost mai mici cu 2144,5 mil. lei sau cu 13,4 % față de anul 2008.

Cheltuielile bugetare cuprind: dotările de stat, cheltuielile de funcționare a puterii publice, investiții de capital – ce duc la mărirea patrimoniului public, cheltuieli destinate educației, culturii, științei, sănătății, protecției sociale, cheltuielile militare, etc.

În anul 2010, din bugetul de stat s-au efectuat cheltuieli în sumă totală de 18,8 mlrd. lei pe toate componentele, ceea ce constituie o majorare de circa 15,3 mlrd. lei comparativ cu anul 2001. Ca pondere în PIB, cheltuielile bugetului de stat în anul 2010 s-au majorat cu 7.6 la sută față de anul 2001 și au constituit 26.1 la sută (figura 3).

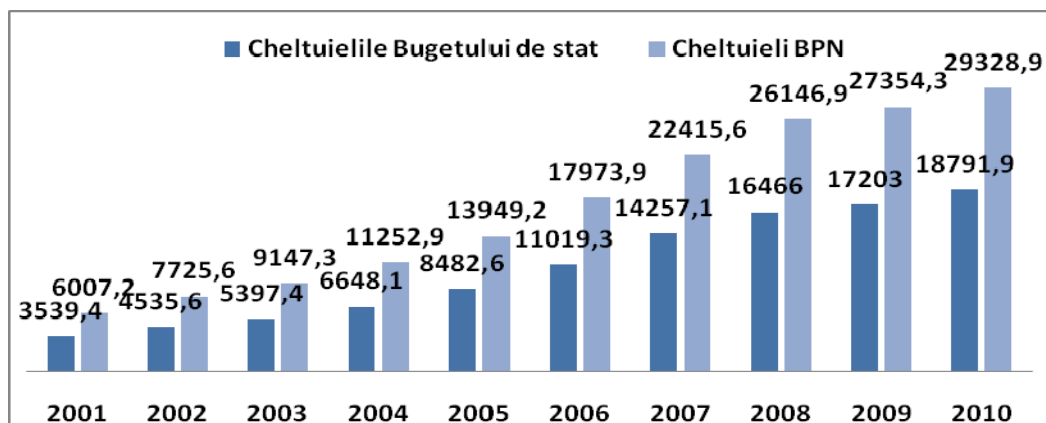


Figura 3. Evoluția cheltuielilor bugetului de stat în raport cu cheltuielile bugetului public național în anii 2001-2011

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Din analiza datelor prezentate în fig. 3, circa 60 % le revine cheltuielilor bugetului de stat din totalul cheltuielilor bugetului public național. Creșterea cheltuielilor publice în perioada anilor 2001-2010, exprimată atât în termeni nominali, cât și ca pondere în PIB, în esență, reprezintă creșterea veniturilor publice determinată de evoluțiile ascendente ale progreselor înregistrate în economia republicii, precum și de procese economice de natură cantitativă, cum ar fi evoluția prețurilor de consum, a ratei de schimb a monedei naționale.

Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) este parte componentă a bugetului public național și este independent de bugetul de stat. El cuprinde veniturile, cheltuielile și rezultatele financiare ale sistemului public de asigurări sociale. Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat se formează din: contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii (constituite din acumulările pe conturi bancare și suma indemnizațiilor plătite la locul de lucru în contul contribuțiilor calculate), transferuri de la bugetul de stat, dobânzi, alte venituri. Veniturile acumulate în anul 2010 la BASS au fost cu 6,8 mlrd. lei mai mult decât cele din anul 2001 (a vedea fig.4). Acest fapt se datorează sporirii în 2010 față de 2001 a sumei contribuțiilor la asigurări sociale de stat obligatorii, încasărilor nefiscale, precum și transferurilor de la bugetul de stat la bugetul asigurărilor sociale de stat.

Partea de venituri (incluzând transferurile de la bugetul de stat – 2426,3 mil. lei) a fost executată în sumă de 8424,3 mil. lei, ceea ce constituie o diminuare de 68,1 mil. lei sau cu 0,8 la sută față de prevederile perioadei de gestiune. Comparativ cu perioada similară a anului 2009, veniturile proprii s-au majorat cu 384,8 mil. lei sau cu 6,9 la sută.

Astfel, ponderea veniturilor BASS în raport cu veniturile BPN a constituit în anul 2010 - 30,6%, în 2009 – 32,2%, în 2008- 24,9%, în 2001 – 25,8%, ceea ce presupune o evoluție ascendentă a veniturilor BASS.

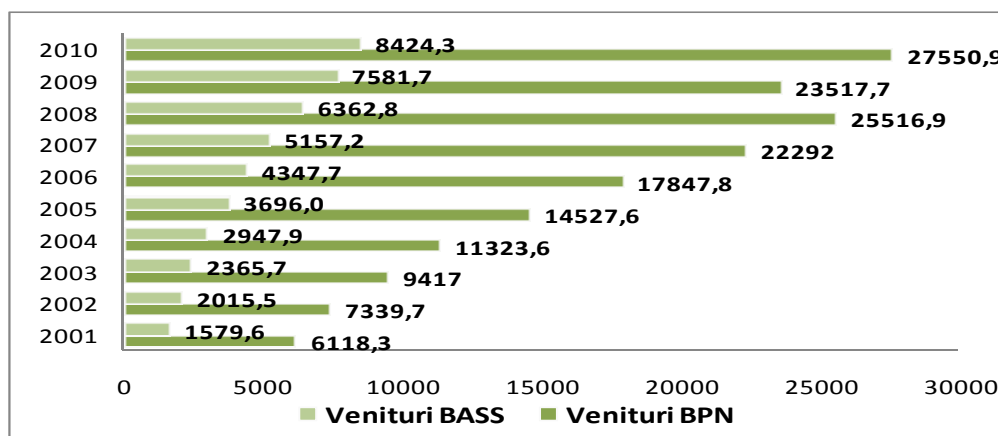


Figura 4. Evoluția veniturilor BASS în raport cu veniturile bugetului public național în perioada 2001-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

În anul 2010 cheltuielile BASS au constituit 8,6 mlrd. lei sau în proporție de 99,3 la sută față de prevederile perioadei de gestiune și cu 1,0 mlrd. lei (cu 13,5%) mai mult față de anul 2009 (a vedea fig.5.).

În anul 2010 executarea bugetului asigurărilor sociale de stat s-a încheiat cu un deficit în sumă de 213,3 mil. lei, care a fost finanțat integral din mijloacele acumulate la conturile bugetului. Ca pondere în PIB, cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat, în anul 2010 s-au majorat cu 4.3 la sută față de anul 2001 și au constituit 12,2 %.

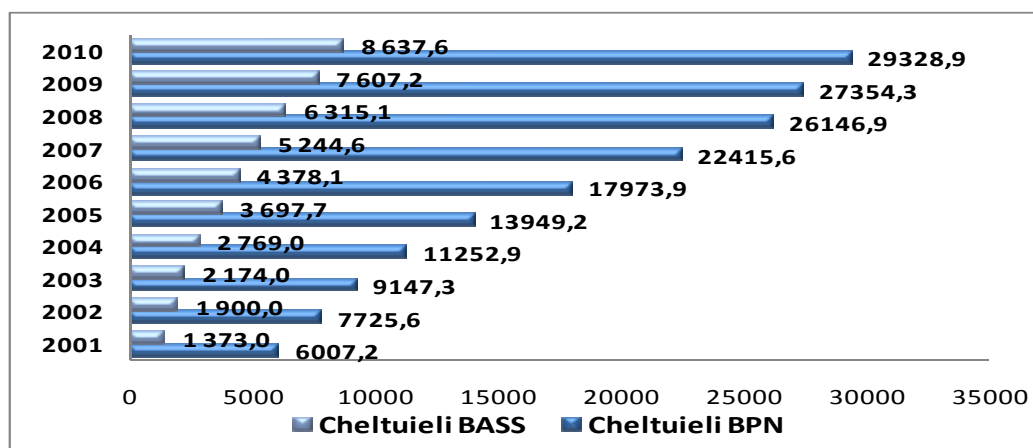


Figura 5. Evoluția cheltuielilor BASS în raport cu cheltuielile bugetului public național în anii 2001-2011

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Conform datelor prezentate în fig. 5 circa 36 la sută le revine cheltuielilor BASS din totalul cheltuielilor bugetului public național.

Veniturile Fondurilor de Asigurare Obligatorie de Asistență Medicală (în continuare FAOAM) provin din primele de asigurare obligatorie de asistență medicală, transferurile din bugetul de stat și din alte venituri (dobânzi, majorări de întârziere) prevăzute de lege. Tendințele recente în evoluția indicatorilor FAOAM denotă faptul că, măsurile de reformă din ultimii ani a sistemului public de sănătate, în general, au avut un impact pozitiv asupra bugetului sistemului ocrotirii sănătății (fig.6).

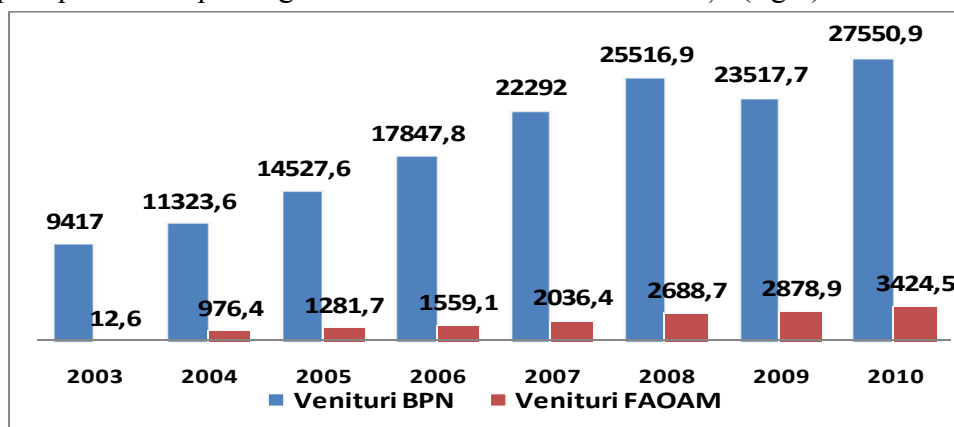


Figura 6. Evoluția veniturilor FAOAM în raport cu veniturile bugetului public național în perioada 2003-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Astfel, rezultă că veniturile FAOAM constituie circa 10 la sută în totalul veniturilor bugetului public național. În perioada 2003 - 2010 veniturile FAOAM au înregistrat o creștere de 3411,9 mln.lei. Respectiv, la FAOAM au fost încasate în anul 2010, venituri în sumă totală de 3424,5 mil. lei, (incluzând transferurile de la bugetul de stat în sumă de 1926,6 mil. lei), cu 10,1 mil. lei sau cu 0,3 puncte procentuale mai puțin față de prevederile perioadei raportate. Comparativ cu perioada similară a anului 2009, veniturile proprii s-au majorat cu 75,8 mil. lei. (a vedea fig.6). Factorul principal care a condiționat această majorare sunt ritmurile prognozate de majorare a fondului de retribuire a muncii, și ca urmare majorarea costului de asigurare medicală pentru o persoană. Totodată această creștere, este condiționată și de majorarea volumului transferurilor de la bugetul de stat pentru categoriile de populație neangajate (pensionari, șomeri, copii de vârstă până la 18 ani, studenții, invalizii și alte categorii) în FAOAM.

Cheltuielile FAOAM au constituit 3,4 mlrd. lei în perioada anului 2010, ceea ce presupune un nivel de 98,1% față de prevederile perioadei și cu 296,4 mil. lei (cu 9,7%) mai mult decât în anul 2009. Pentru anul 2010 executarea FAOAM a înregistrat un excedent în sumă de 56,7 mil. lei, ceea ce a contribuit la majorarea mijloacelor acumulate la conturile acestor fonduri (fig.7).

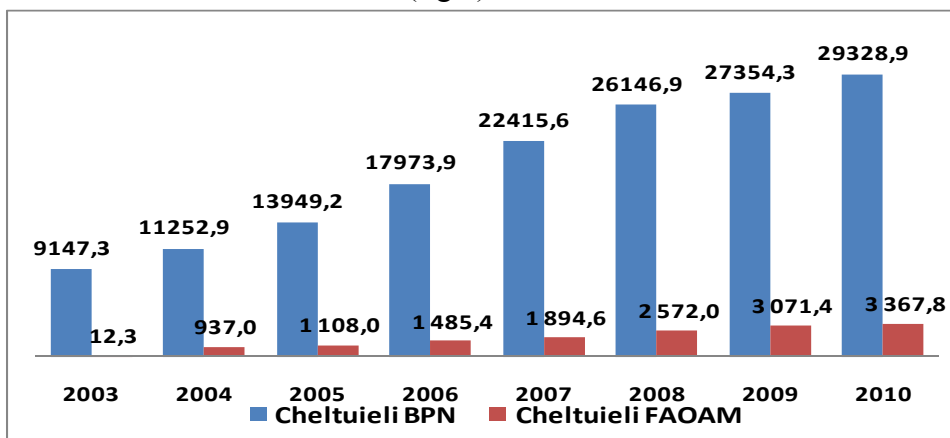


Figura 7. Evoluția cheltuielilor FAOAM în raport cu cheltuielile bugetului public național în anii 2001-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

Ca pondere în PIB, cheltuielile FAOAM, în anul 2010 s-au majorat cu 4.5 la sută față de anul 2001 și au constituit 4.6 la sută. Din suma totală a cheltuielilor bugetului public național cheltuielilor bugetului FAOAM le revine 11 % (a vedea figura 7).

În anul 2010, partea de venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale a fost realizată în sumă de 7614,3 mil. lei sau la nivel de 100,8 la sută față de prevederile perioadei de gestiune. Din suma totală a veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale, circa 38,7 la sută sau 2943,5 mil. lei constituie veniturile proprii (fără transferuri); sarcina acumulării acestora a fost realizată la nivel de 103,2 la sută sau cu 92,3 mil. lei mai mult față de prevederile perioadei gestionare. Comparativ cu anul 2009, la bugetele unităților administrativ-teritoriale au fost încasate venituri proprii cu 273,2 mil. lei mai mult. De rând cu veniturile acumulate nemijlocit la bugetele respective, de la bugetul de stat au fost alocate transferuri din fondul pentru nivelare bugetară și cu destinație specială în sumă totală de 4670,8 mil. lei. (figura 8)

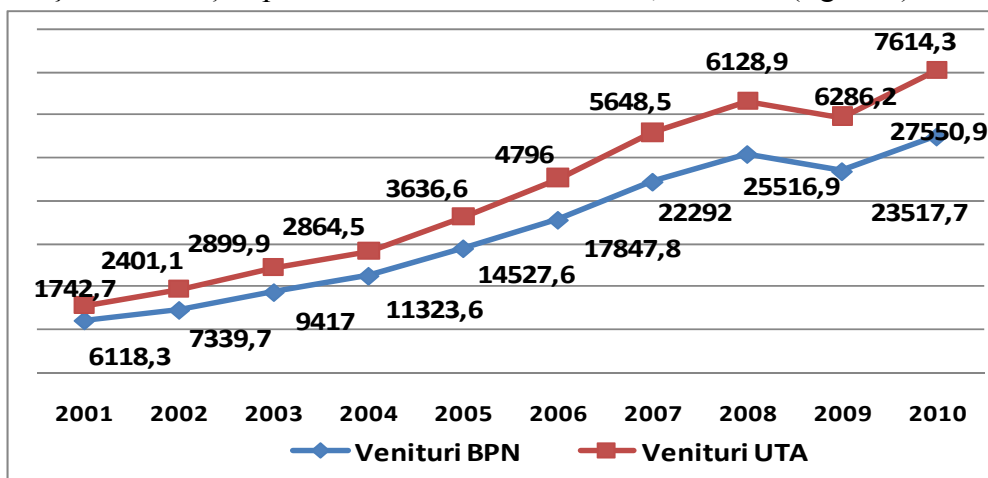


Figura 8. Evoluția veniturilor bugetelor UTA în raport cu veniturile bugetului public național în perioada 2001-2010

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

În an. 2010, din bugetele unităților administrativ-teritoriale s-au efectuat cheltuieli în sumă totală de 7,6 mlrd. lei sau la nivel de 94,3 % față de prevederile perioadei de gestiune. Aceasta constituie cu 1,0 mlrd. lei (16,5%) mai mult comparativ anul precedent. Ca rezultat, în perioada dată, bugetele unităților administrativ-teritoriale au înregistrat un excedent în sumă de 5,2 mil. lei (fig.9).

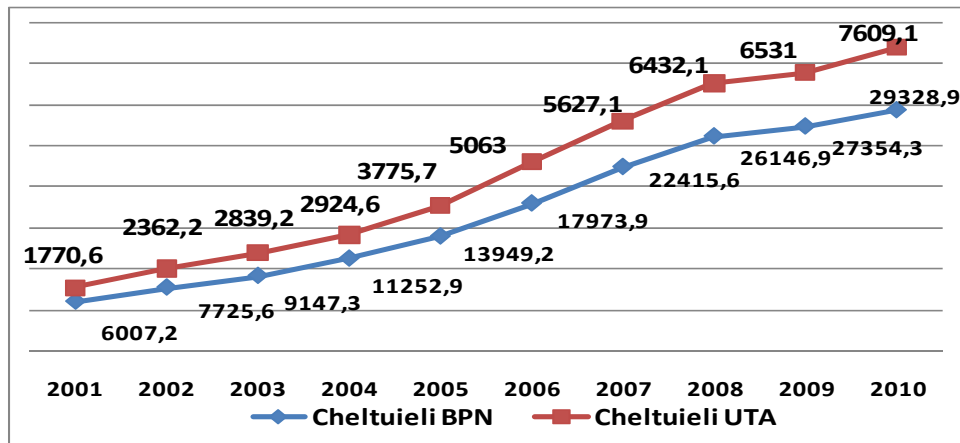


Figura 9. Evoluția cheltuielilor bugetelor UTA în raport cu cheltuielile bugetului public național în anii 2001-2011

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF.

În încheiere concluzionăm că, în perioada analizată a avut loc creșterea veniturilor în toate componentele bugetului public național. Excepție face anul 2009. Tendințele negative pe parcursul acestui an la nivel macroeconomic, generate în primul rând de efectele crizei financiare mondiale, a condus la reducerea drastică a încasărilor la buget. Iar, sursa principală a veniturilor publice a fost și va rămâne veniturile fiscale sub forma de impozite directe și indirecte. Dimensionarea și structurarea cheltuielilor publice reprezintă un element cheie al oricărei politici bugetare. Aceste elemente țin de concepția și de teoria economică generală promovată de autoritatea publică, care încearcă să o transpună în practică prin intermediul programului său de guvernare. Situația de criză s-a manifestat drastic asupra abordării strategice a bugetului și durabilității politicilor, și anume în ceea ce privește menținerea la nivel adecvat a ponderii cheltuielilor capitale în PIB, care pe parcursul anului s-a redus cu 0,6 p.p. comparativ cu indicatorul aprobat inițial pe 2009. În anul 2010, partea preponderentă a cheltuielilor publice – 73,0 la sută, au fost direcționate pentru realizarea programelor cu caracter social-cultural, pentru domeniul economiei naționale – 10,9 la sută, apărare, menținerea ordinii publice și securității naționale – 5,3 la sută, servicii de stat cu destinație generală – 4.6 la sută.

În perioada 2009-2010 eforturile au fost focusate asupra atingerii eficienței maxime a cheltuielilor publice prin prioritizarea programelor de cheltuieli. În scopul menținerii deficitului bugetar la un nivel adecvat, au fost blocate cheltuielile mai puțin prioritare, iar autoritățile publice au fost obligate să întreprindă măsuri de economisire și reducere a cheltuielilor întru încadrarea în limitele de resurse limitate și întru evitarea datoriilor creditoare.

Bibliografie:

1. Belean P., Anghelache G. Finanțe publice ale României, ed. a III-a, editura Economică, București, 2007
2. Văcărel I, Anghelache G. ș.a. Finanțe publice, ed. a II-a, editura Didactică și Pedagogică, R.A. București, 1999
3. <http://www.mf.gov.md> – Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
4. <http://www.mf.gov.md/ro/middlecost/CCTM2014/> - Cadrul Bugetar pe Termen Mediu 2012-2014
5. <http://www.statistica.md> - Biroul Național de Statistică.