PLANIFICAREA BUGETULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ŞI SOLUȚII

Tatiana VIŞANU

Bugetul public este o categorie de bază în domeniul finanțelor publice, fiind un instrument utilizat de guvernare şi pus în slujba economiei şi a societății. Deşi în ultimul deceniu au fost promovate o serie de reforme în domeniul finanțelor publice, actualmente mai există o serie de probleme, inclusiv legate de planificarea bugetului public național. Contextul în care au fost elaborate bugetele pentru anii 2010-2013 a fost şi continuă să fie unul foarte dificil şi tensionat, deoarece evoluțiile economiei se transpun direct pe bugetul public național care, la rândul său, nu mai poate, în deplină măsură, servi drept instrument eficient în realizarea politicilor, Guvernul fiind lipsit de suficiente pârghii şi spațiu pentru manevră. Planificarea unui buget de stat realist este un prim pas către o bună guvernare a țării, iată de ce prima etapă în elaborarea unor bugete eficiente ar consta în însăşi raționalizarea a procesului de planificare.

Planificarea bugetului poate fi concepută ca un proces politic de proiectare a modului de procurare a resurselor la dispoziția statului, de stabilire şi ierarhizare a priorităților economico-sociale la nivelul autorităților de decizie, concretizate ulterior în structurarea şi dimensionarea cheltuielilor publice. Astfel planificarea bugetului porneşte de la diagnosticarea situației finanțelor publice, prin măsurarea principalilor indicatori macroeconomici, prognozarea evoluției acestor indicatori, evaluarea cadrului general de resurse publice, stabilirea limitelor de cheltuieli pe sectoare şi detalierea acestora în cadrul sectorului, elaborarea proiectului de buget de către autoritatea executivă şi aprobarea proiectului de către autoritatea legislativă.

Privită prin prisma abordării procesului decizional, bugetarea la nivelul sectorului public poate fi efectuată „de jos în sus" (microbugetarea) sau „de sus în jos" (macrobugetare) [3, p.23]. Macrobugetarea pune accentul nu numai pe actorii bugetari, ci şi pe procesul bugetar, şi pe mediul economic, social şi politic în care acesta se desfăşoară. Ea vizează decizii la nivel înalt legate de cheltuieli, venituri, deficite agregate. În schimb, microbugetarea pune accentul pe actorii bugetari şi pe strategiile acestora, constând din decizii la nivel intermediar aplicabile agenților, programelor şi bugetelor funcționale, de obicei luate de jos în sus. Distincția dintre acestea stă la baza conceptului de descentralizare, principalele forme ale căreia sunt: desconcentrarea – transferarea procesului de adoptare a deciziilor la nivelul subdiviziunilor regionale ale instituțiilor publice; devoluția – transferarea procesului de adoptare a deciziilor de la autoritățile publice centrale la cele locale; delegarea – transferarea procesului de adoptare a deciziilor de la autoritățile publice

centrale la agenții semiautonome; privatizarea – transferarea dreptului de proprietate de la autoritățile publice centrale sau locale la unități economice private [1, p.143].

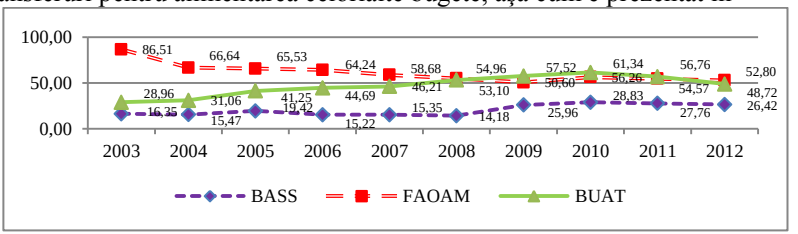
După cum a fost menționat anterior, planificarea bugetului depăşeşte cadrul bugetar. Planificarea bugetului înglobează nu doar prognozarea sumelor băneşti ce vor fi încasate sau cheltuite, ci de fapt stabilirea obiectivelor politicii bugetar-fiscale a statului, pentru o perioadă de cel puțin un an. Astfel procesul de planificare a bugetului nu trebuie să fie privit îngust, fiindcă acesta nu se limitează la funcțiile de planificare financiară. Deci, planificarea bugetului este un proces complex de adoptare a deciziilor politice, care antrenează un număr mare de subiecți, de natură diferită, care uneori pot intră în conflict, bugetul fiind rezultatul unui compromis. În continuare, ne propunem să examinăm procesul de planificare a bugetului prin prisma autorităților implicate în acest proces.

Conform Legii nr.847-XIII din 24.05.96 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar, sistemul bugetar al Republicii Moldova este un sistem unitar de bugete şi fonduri, care constituie bugetul public național (BPN), cuprinzând: bugetul de stat (BS), bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT), fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală (FAOAM) [2].

Planificarea bugetului public național începe însă odată cu colectarea datelor macroeconomice de către Biroul Național de Statistică, transmiterea acestor date Ministerului Economiei, pentru efectuarea unor prognoze privind evoluția principalilor indicatori. Aceste prognoze, împreună cu prognozele Băncii Naționale privind evoluția cursului valutar, sunt transmise Ministerului Finanțelor pentru efectuarea unor estimări ale cadrului general de resurse. Concomitent, Cancelaria de Stat comunică Ministerului Finanțelor prioritățile de politici pentru anul viitor în baza căruia se va efectua repartizarea resurselor planificate. În baza acestor date, Ministerul comunică prin circulare Notele metodologice privind elaborarea bugetului autorităților administrației publice centrale (APC) pentru a elabora BS, BASS şi FAOAM şi, respectiv, Norme metodologice autorităților publice locale (APL) pentru elaborarea BUAT. Astfel este inițiat procesul de elaborare a bugetului, care nu este decât o etapă a procesului de planificare.

Elaborarea fiecărui buget component al BPN este realizat de diferite instituții. Astfel BS este elaborat de către Ministerul Finanțelor în conlucrare cu autoritățile administrației publice centrale, fiind ulterior supus dezbaterilor publice, aprobat în şedință de Guvern şi adoptat în final de Parlament. În ceea ce priveşte BASS procesul este diferit, autoritatea responsabilă de elaborarea bugetului fiind Ministerul Muncii Protecției Sociale şi a Familiei, baza proiectului de buget fiind pusă în cadrul CNAS. Ulterior, proiectul BASS

este coordonat cu Ministerul Finanțelor, supus dezbaterilor publice, aprobat de Guvern şi adoptat de Parlament. În cazul elaborării FAOAM, procesul este similar, singura diferență fiind în faptul că proiectul este elaborat de Ministerul Sănătății în comun cu CNAM. Bugetele locale, la rândul lor, sunt elaborate de autoritățile executive locale fiind ulterior coordonate cu Ministerul Finanțelor şi aprobate de autoritățile reprezentative şi deliberative locale. Astfel observăm că Ministerul Finanțelor este autoritatea implicată direct sau indirect în elaborarea bugetului fiecărui buget component al UAT, iar această implică nu doar coordonarea tehnică a planificării BPN, dar şi necesitatea legată de stabilirea relațiilor interbugetare dintre bugetul de stat şi celelalte componente ale BPN. Actualmente, BS reprezintă principalul fond financiar public, în anul 2012 veniturile BS ocupând o pondere de % în veniturile BPN. Din aceste venituri, o mare parte pleacă sub formă de transferuri pentru alimentarea celorlalte bugete, aşa cum e prezentat în



Ponderea transferurilor în veniturile BASS, FAOAM şi BUAT
Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor

Din analiza datelor, constatăm că veniturile componentelor BPN depind, în mare măsură, de transferurile BS, dar mai ales în cazul FAOAM şi al BUAT. Astfel putem vorbi despre o concentrare a funcțiilor de planificare a bugetului în cadrul Ministerului Finanțelor şi un accent pus pe macrobugetare. De aceea, pentru a raționaliza procesul de planificare a bugetului, este necesar a delega unele competențe de la Ministerul Finanțelor celorlalte APC, dar mai ales APL, prin mărirea bazei fiscale în teritorii, în special din contul sporirii defalcărilor de la BS.

Referințe:

1. CASIAN, A., BAURCIULU, A. Implicațiile politicii bugetar-fiscale asupra managementului finanțelor publice. În: *Priorități de guvernare 2009*. 2009, p. 125-150.
2. Legea nr.847-XIII din 24.05.96 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar al Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, ediție specială, 2005.
3. RUBIN, I. *The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993. ISBN 0-934540-97-7.