

POLITICI FINANCIARE PUBLICE ALE REPUBLICII MOLDOVA LA ETAPA ACTUALĂ

Olesi GRINCU

Catedra Finanțe și Bănci

The system of public finance, that has the aim to realize some strategic and tactic goals of the state, is build by the finance policy, that is a part of economic policy. The finance part represents the total of methodologies, organizational forms and the methods of finance use, also the public one. It has the budgeting, fiscality, loans, money and price policies.

Finance policy in Republic of Moldova, in the first years of independence, had to fight with rigid boundaries of soviet economy that remained from the Russian Empire, and to develop through a stabilization policy, in an unfavorable climate. In our days the public finance in Republic of Moldova is more stable, with goals straight determined.

Sistemul finanțelor publice adresat realizării anumitor scopuri strategice și tactici ale statului se edifică pe baza politicii financiare, care prezintă parte componentă a politicii economice. În domeniul finanțelor publice prezintă totalitatea principiilor metodologice, a formelor organizaționale și a metodelor de folosire a finanțelor statului. Practic ea se realizează în baza ansamblului de măsuri adoptate de stat și elaborate pe o anumită perioadă de timp, pentru mobilizarea unei părți din resursele financiare în buget și folosirea lor efectivă pentru îndeplinirea de către stat a funcțiilor sale.

Pentru realizarea politicii financiare se folosește ansamblul bugetar-fiscal și alte instrumente și instituții financiare investite cu respective împuterniciri legislative, pentru formarea și folosirea resurselor financiare publice și regularea fluxurilor bănești. Politica financiară în domeniul finanțelor publice trebuie să fie îndreptată la asigurarea creșterii economice, păcii sociale, creșterii rolului statului în comunitatea internațională.

În condițiile globalizării finanțelor la etapa contemporană, politica financiară a oricărui stat nu se poate constitui izolat și să țină cont numai de situația în economia statului respectiv, ci trebuie să fie orientată la cerințele corespunzătoare și la standardele dreptului financiar internațional, la instituțiile financiare internaționale.

Conținutul politicii în domeniul finanțelor de stat este determinat: de baza teoretică corespunzătoare și de concepția elaborată pe baza ei, ce determină rolul statului în sfera finanțelor; de direcțiile principale și scopurile în realizarea indicilor macroeconomici asigurând balanța veniturilor și cheltuielilor statului la etapa curentă și de perspectivă; de măsurile practice întreprinse întru realizarea acestor scopuri cu ajutorul tuturor instrumentelor financiare și al instituțiilor de stat.

La etapa contemporană sunt cunoscute trei tipuri de politică financiară: *clasică*, *economie de directivă* și *regulatoare*. Baza fiecărei din acestea o constituie teoria economică corespunzătoare. Teoria clasică practic atribuie statului rolul de paznic de noapte. Baza politicii financiare, în concepția clasicilor, o constituie realizarea libertății complete a relațiilor de piață. Anume piața prezintă principalul regulator, înlesnind creșterea economică și echilibrul resurselor sociale. Statul trebuie să asigure funcționarea pieței cu anumite norme juridice, pentru a minimaliza cheltuielile în plus ale antreprenorului.

Teoria economiei de directivă înaintează în avangardă relațiile planificării, sistemului funcțiilor administrative și de directivă ale statului, pe baza îndeplinirii stricte a indicilor planificați de dezvoltare a economiei naționale, pentru a asigura prevalarea indicilor naturali, după care urma redistribuirea resurselor financiare în sistemul finanțelor de stat. De asemenea, și a ministerelor de ramură în dimensiuni strict determinate de plan. Aceasta presupunea centralizarea strictă și redistribuirea prin bugetul de stat a unei părți importante a mijloacelor financiare create în economie. Teoria economiei de directivă era strict orientată la resursele financiare interne ale țării, ignorând circulația internațională a capitalului, cu excepția împrumuturilor de stat.

Teoria regulatoare, la baza căreia a fost pusă concepția economică a lui J.M. Keynes și a discipolilor săi, prevede intervenția statului în dezvoltarea ciclică a economiei cu ajutorul instrumentelor financiar-creditare (buget, impozite, cota procentuală etc.)

Politica financiară a Republicii Moldova a necesitat în primii ani de independență să înfrunte granițele stricte ale economiei de comandă a fostei URSS și să se dezvolte pe așa-numita cale a politicii de stabilizare financiară în condiții extrem de nefavorabile. La acestea se pot referi:

- Lipsa unei teorii naționale unice în domeniul dezvoltării socioeconomice. Regularea economiei s-a redus la un cerc restrâns de indicatori financiari (ritmurile inflației, deficitul bugetar, masa monetară, cursul leului, rezervele valutare). Se substituiau așa factori ca dinamica și structura datoriilor, restanțele creditare, cota importului în volumul operațiilor comerciale, activitatea investițională. Așa indici importanți ca gradul de utilizare a forței de muncă, productivitatea muncii, mijloacele circulante nu se luau în considerație. Toate au adus la reducerea bruscă a volumului de producție, la reducerea bazei de venituri în buget, cu majorarea corespunzătoare a impozitelor forțate asupra producătorului real*.
- Politica financiară purta un caracter spontan și era direcționată la maxima concentrare a resurselor bănești în mâinile statului, în cadrul constricției permanente a bazei formării părții de venituri a bugetului.
- Schimbul frecvent al miniștrilor de finanțe și al șefilor de guvern, ceea ce nu dădea posibilitatea de a elabora o politică financiară reală și profetă.

Politica statului în domeniul finanțelor publice include politica bugetară, fiscală, credit-monetară și a prețurilor. Sarcina strategică generală de dezvoltare a Republicii Moldova este modernizarea economiei, asigurând stabilitate și ritmuri avansate de dezvoltare a ei pe baza ridicării competitivității producătorilor autohtoni și a modificărilor structurale care să corespundă tendințelor mondiale.

De asemenea, printre sarcinile prioritare ale statului se înscriu:

- Formarea bazei legislative asigurând climatul investițional favorabil și înlesnind dezvoltarea antreprenoriatului;
- Diminuarea considerabilă a povarei fiscale și ridicarea eficacității sistemelor impozitare și vamale;
- Crearea condițiilor pentru dezvoltarea infrastructurii financiare și atingerea stabilității financiare;
- Echilibrarea sistemului bugetar și eficientizarea acestuia;
- Crearea condițiilor pentru integrarea Republicii Moldova în comunitatea mondială.

Sarcinile prioritare ale politicii finanțate de stat o asigură, în cea mai mare măsură, politica bugetară, cu ajutorul căreia se realizează următoarele funcții principale:

- Asigurarea financiară în rezultatul îndeplinirii de către stat a funcțiilor sale;
- Menținerea stabilității financiare în stat;
- Asigurarea integrității financiare a unităților administrativ-teritoriale;
- Crearea condițiilor pentru dezvoltarea social-economică.

Politica bugetară include politica cheltuielilor și veniturilor, dirijarea activelor și a datoriei de stat, sistemul de conducere a finanțelor publice. În Republica Moldova, politica bugetară este determinată de Constituția țării [2], de legile privind sistemul și procesul bugetar [3].

Ele clar determină funcțiile ramificate ale puterii legislative și executive în procesul bugetar, drepturile și obligațiile subiecților procesului bugetar etc. Politica bugetară determină, de asemenea, cota Produsului Intern Brut concentrat în buget, structura cheltuielilor și distribuirea lor, dirijarea datoriei de stat, determinarea căilor de acoperire a deficitului bugetar etc. Bugetul de stat – document validat legislativ, în care își găsește oglindire mișcarea mijloacelor bănești, concentrate în mâinile statului cu scopul îndeplinirii funcțiilor sale. Prioritar în politica bugetară este anume îndreptarea resurselor bănești la atingerea scopurilor ce determină politica statului. Dacă scopurile necesită mijloace mai multe decât asigură economia națională, statul recurge la mijloace extraordinare de formare a veniturilor (credite, vinderea bogăției naționale, darea bogăției și averii în arendă și concesiuni etc.) ce pot să aducă la pierderea independenței economice a țării. Greșelile politicii bugetare din ultimii ani sunt rezultatul planificării curente și nu strategice. Împrumuturile se efectuau pentru rezolvarea problemelor curente. Resursele bugetului nu se foloseau pentru reînnoirea tehnologică, restructurarea economiei. Creșterea permanentă a șomajului, inflația cronică, creșterea cotei economiei subterane, exportul capitalului din țară și alți factori au pus țara într-o situație financiară dificilă**.

O parte importantă a politicii financiare a statului o prezintă politica fiscală. În structura sistemului fiscal al Republicii Moldova în ultimii ani se observă tendința de scădere a impozitelor directe și de reducere moderată

* De rând cu condițiile economice, situația deplorabilă în Republica Moldova a fost determinată, după părerea unor savanți, și de condițiile sociale, politice, geografice, istorice și culturale [1].

** Banca Mondială a calificat Republica Moldova ca singura țară din Europa cu o poziție financiară critică, ca o țară puternic îndatorată, cu un venit redus pe cap de locuitor [4].

a celor indirecte. Ponderea impozitelor directe descrește de la 20,3% în anul bugetar 2003 până la 13,5% în anul bugetar 2008. În același timp, ponderea impozitelor indirecte a crescut, respectiv, de la 55,6% până la 62,4%. În totalul veniturilor curente ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale ponderea cea mai mare o dețin veniturile cu caracter fiscal: 89% în anul 2006, 91% în anul 2007 și 90% în anul 2008. Veniturile nefiscale au un nivel mai redus (11% în 2006, 9% în 2007, 10% în 2008) [5].

Știința financiară contemporană a determinat prompt atitudinea față de impozite:

- Fără impozite statul nu poate exista;
- Încasările fiscale au tendința clară de a crește;
- În cadrul depășirii limitei optimale fiscale se dezechilibrează procesul natural de reproducție – economia se autodistruge.
- În perioada crizei economice impozitele trebuie să fie stabilite la nivelul minim posibil. În acest caz, mecanismul economic se restabilește pe contul mobilizării potențialului investițional intern.
- Nivelul fiscal înalt aduce la exportul capitalului.
- Reglementarea economică de către stat este necesară, însă încasarea sumară a mărimii beneficiului mai sus de 30% aduce la stoparea dezvoltării economice a țării.
- Însesirile fiscale trebuie să poarte caracter deschis și să fie egale pentru toți subiecții procesului de reproducție.
- Sistemul fiscal nu trebuie să poarte caracter confiscatorial. Numai creșterea bogăției naționale exprimată concomitent și prin creșterea veniturilor individuale poate să asigure majorarea impozitelor.
- Mărimea sumară a impozitelor are tendința unei creșteri stabile numai în sistemul economic în care statul garantează stabilitatea legilor și regulamentelor. Cum numai statul nu-și îndeplinește obligațiunile sale ca garant al stabilității, capitalul începe să migreze în economia subterană sau peste graniță, îngustând baza de venituri a bugetului.
- Sistemul fiscal trebuie să fie simplu, deschis și eficient. Mărirea numărului de impozite, a obiectelor impozitării, introducerea impozitelor multigradate aduce la majorarea cheltuielilor pentru strângerea impozitelor, la creșterea restanțelor și amenzilor și, în fine, la distrugerea economiei pe calea arestării averii, contribuabilul fiind declarat restanțier și falimentar.
- Prevalarea impozitelor indirecte e convenabilă de pe poziția formării veniturilor bugetare, însă aduce la pauperizarea majorității populației țării, pentru că povara acestor impozite cade asupra consumatorului final al mărfurilor și serviciilor, adică cu aproximație asupra 80-90% din populație ce are venituri la nivelul minim de existență și chiar la nivelul supraviețuirii sociale. Acest paradox se bazează pe nivelul relativ de consum identic în cadrul diferitelor niveluri de venit.
- Pericolul sistemului fiscal indirect constă în aceea că de la majoritatea populației se scot acumulările, ceea ce, la rândul său, distruge baza sistemului creditar și a sistemului pieței financiare secundare. Exemplul SUA, care practic a refuzat de la impozitele indirecte, este cea mai veritabilă confirmare.
- Impozitele indirecte sunt necesare pentru a fi introduse în vederea restricționării consumului de mărfuri dăunătoare sănătății.
- Baza principală a fiscalității trebuie să o constituie impozitele pe venit și avere. Ele trebuiesc construite pe principiile impozitării proporționale.

E necesar a preciza că fără inițiativa personală și munca efectivă a membrilor societății economia Republicii Moldova va fi cu greu restabilă. Impozitele au principala motivație a muncii în cadrul economiei de piață. Munca trebuie să aducă venit. Influența politicii fiscale asupra economiei se reflectă nemijlocit, nivelul înalt al impozitelor îngustează posibilitățile investiționale, micșorează nivelul consumului în societate, ceea ce, la rândul său, reduce baza creșterii sectorului productiv și a celui de servicii.

Sistemul creditar asigură funcționarea decontărilor intergospodărești și a capitalului de împrumut, care prezintă condiție importantă pentru realizarea procesului de reproducție, asigurând posibilitățile împrumuturilor atât pentru suplimentarea fondurilor circulante, cât și pentru investiții. Sectorul creditar servește și pentru nivelarea ratei medii a profitului.

Soldul creditar în economia națională a Republicii Moldova în perioada anilor 1994-aprilie 2008 a crescut de 34,9 ori, inclusiv a celui în monedă națională de 20,5 ori. De asemenea, intensificarea trendului ascendent

s-a observat și în anii 2000-2008, perioadă în care soldul creditelor acordate s-a majorat de 10,2 ori, până la 23338,2 mln. lei în aprilie 2008 [6].

Acțiunea dobânzii bancare înalte se răsfrânge negativ, și anume:

- Irevocabilitatea creditelor;
- Majorarea prețurilor la produse și servicii;
- Micșorarea rentabilității la debitori și, în consecință, ridicarea bazei impozitare;
- Reducerea producției;
- Îngustarea pieței interne de consum ca rezultat al căderii beneficiului la subiecții procesului reproductiv.

Ieftinirea creditului va duce la asanarea producției, la ridicarea masei mărfurilor, la micșorarea prețurilor și, ca rezultat, la creșterea beneficiului, la majorarea bazei impozitare și, într-un final, la majorarea veniturilor bugetare.

Părți componente ale politicii financiare sunt emisiunea monetară și stabilitatea valutei naționale. În afară de determinarea cantității necesare de bani în circulație, politica de emisie monetară are încă o direcție. A doua componentă necesită o deosebită atenție, pentru că în cadrul depășirii anumitor granițe sistemul monetar este supusă inflației, adică devalorizării reale a veniturilor bugetare (noi ometem alte consecințe ale inflației).

Primii pași de independență a Republicii Moldova au fost îndreptați la micșorarea datoriei statului față de popor prin mecanismul inflațional al politicii monetare. În cadrul masei marfare limitate emisia monetară foarte rapid a adus la devalorizarea leului față de valuta altor țări. În așa fel, statul a stimulat creșterea importului, piața internă a început să fie completată cu producție străină, ceea ce a înrăutățit situația industriei și agriculturii. A fost pusă în pericol securitatea națională a țării [7].

Am putea considera că politica creditar-monetară pentru anii apropiați ar trebui să includă următoarele sarcini prioritare:

- Păstrarea inflației la nivelul ce asigură condiții pentru creșterea economiei, inclusiv micșorarea cotei procentuale în corespundere cu factorii interni și externi;
- Perfecționarea sistemului de plată, inclusiv crearea noilor componente bazate pe sistemul decontărilor în regimul timpului real și dezvoltarea plăților prin virament, în același timp pe baza folosirii tehnologiilor bancare moderne;
- Asigurarea controlului ofertei monetare pe baza stabilirii volumului determinant al masei monetare și al regimului nestabil al cursului valutar, aplanarea fluctuațiilor bruște pe piața valutară internă, rezolvarea problemei de sterilizare a numerarului liber, apărut în perioada aflului valutei străine, și acumularea rezervelor valutare ale țării.

Din cauza deficitului bugetar permanent, statul nu poate asigura populația cu acele minime garanții sociale prevăzute de lege. Este vorba despre medicamentele preferențiate și înlesnirile pentru călătoriile în transport. În realitate, oferta acestor mărfuri și servicii tot timpul se reduce.

Politica prețurilor prezintă un factor foarte important pentru regularea economiei. De mărimea tarifelor la transport, la energie electrică și la materie primă depind practic prețurile la toată masa mărfurilor și serviciilor. Încercările organelor puterii de stat de a regula prețurile la mărfurile de primă necesitate și servicii prin metode administrative nu aduce la rezultatele dorite, pentru că în cazul dat mărfurile și serviciile din economia legală trec în cea subterană.

Politica vamală poate fi privită ca parte a politicii fiscale și a prețurilor, pentru că impozitele și taxele au acțiune directă la prețul mărfurilor și serviciilor. În același timp, politica vamală are și al său mijloc specific de influență asupra economiei țării, limitând sau lărgind accesul la piața internă a mărfurilor și serviciilor, cu funcție de reținere sau stimul a exportului mărfurilor și serviciilor din țară.

Politica vamală în Republica Moldova se efectuează conform pozițiilor Organizației Internaționale a Comerțului, stimulând integrarea economiei țării în sistemul legăturilor economice internaționale și reorganizarea structurii ei. Îndeplinirea funcțiilor fiscale ale taxelor vamale se asigură pe calea unificării tarifelor, reducerii lor considerabile, lichidării înlesnirilor vamale și ameliorării administrării vamale [8].

Realizarea politicii financiare în Republica Moldova se efectuează cu ajutorul aparatului financiar, structură bine determinată a organelor financiare de stat. Dirijarea generală o îndeplinesc organele supreme:

- Parlamentul examinează și aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui, asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine etc. [9];

- Guvernul Republicii Moldova elaborează anual proiectul bugetului de stat și îl înaintează ca centru unitar de dirijare a finanțelor [10];
- Organul central ce îndeplinește organizarea politicii financiare este Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. El asigură unitatea politicii financiare, monetar-creditare și valutare, efectuează conducerea metodică în domeniul planificării financiare și finanțarea ramurilor economiei naționale, organizează prelucrarea bugetului de stat, efectuează coordonarea și controlul activității agențiilor și departamentelor aflate în administrarea sa [11].
- Banca Națională a Republicii Moldova prezintă un organ important în efectuarea realizării politicii monetar-creditare și financiare [12]. Ea, de asemenea, efectuează operațiunile în numerar ale bugetului, controlul activității altor instituții creditare [13].
- O serie de sarcini în domeniul financiar îndeplinesc ministerele și celelalte organe ale administrației centrale de stat [14].
- Pentru controlul îndeplinirii legislației financiare a fost creat un organ special – Curtea de Conturi a Republicii Moldova, a cărei sarcină principală este controlul mijloacelor bănești [15], ea fiind subordonată Parlamentului [16].
- În unitățile administrativ-teritoriale, politica financiară o realizează organele corespunzătoare ale puterii de stat și instituțiile financiare [17].

Generalizând cele expuse mai sus, se poate constata că politica Republicii Moldova în domeniul finanțelor publice la etapa independenței nu s-a evidențiat ca argumentată științific, bine determinată, coordonată și deseori acționa contrar subiectelor procesului de reproducere. Aceasta se confirmă prin creșterea datoriei interne și externe, inflația impetuoasă, creșterea deficitului bugetar, reducerea PIB-ului, scăderea competitivității mărfurilor autohtone și a serviciilor prestate.

Pentru realizarea politicii în sfera finanțelor publice în secolul XXI, necesită a fi luate în considerație, cu o mai mare perseverență, posibilitățile pieței financiare pentru activizarea climatului investițional pe calea creării unui stimul adăugător pentru atragerea mijloacelor financiare ale organizațiilor, instituțiilor și ale fondurilor internaționale.

Referințe:

1. Creșterea economică – prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană. Materialele Conferinței științifice internaționale, 29-30 octombrie 2008, Chișinău / Ulian G., Sestacovscaia A., Certan S. (et al.). - Chișinău: CEP USM, 2008, p.419-425; Dezvoltarea economică în contextul integrării în UE. Perspective și realizări. Materialele Conferinței științifice internaționale, 23-24 octombrie 2009, Chișinău / Enicov I., Cernei M., Dolghi C., Ulian G. (et al.). - Chișinău: CEP USM, 2009, p.70-74, 102-106, 127-135; Studia Universitatis. Revistă științifică. Științe exacte și economice / Ciocanu Gh., Enicov I., Ulian G. (et al.). - Chișinău: CEP USM, 2009, nr.2, p.68-71.
2. Constituția Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1, art.66 lit.h).
3. Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr.847 din 24.05.1996 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.19-20; Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind clasificarea bugetară, nr.969-XIII din 24.07.1996 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.72-73.
4. Creșterea economică – prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană, p.64-69; Dezvoltarea economică în contextul integrării în UE. Perspective și realizări, p.75-79, 508-513; Secrieru A. Finanțele publice. - Chișinău: Epigraf, 2004, p.354-358.
5. Dezvoltarea economică în contextul integrării în UE. Perspective și realizări, p.508-513; Secrieru A. Finanțele publice, p.236.
6. Dezvoltarea economică în contextul integrării în UE. Perspective și realizări, p.278.
7. Studia Universitatis. Revistă științifică. Științe exacte și economice / Ciocanu Gh., Enicov I., Ulian G. (et al.). - Chișinău: CEP USM, 2009, nr.2, p.86-90.
8. Codul vamal, nr.1149-XIV din 20.07.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.160-162; Legea Republicii Moldova cu privire la tariful vamal, nr.1380-XIII din 20.11.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.40-41.
9. Constituția Republicii Moldova, art.66 lit.h), i).
10. Ibidem, art.96, 134.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldovei cu privire la structura, efectivul și Regulamentul Ministerului Finanțelor, nr.775 din 30.07.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.94-96.

12. Constituția Republicii Moldova, art.130; Creșterea economică – prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană, p.227-228.
13. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei, nr.548-XIII din 21.07.1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.56-57; Constituția Republicii Moldova, cu ultimele modificări și completări, art.130.
14. Legea instituțiilor financiare, nr.550-XIII din 21.07.1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.1.
15. Constituția Republicii Moldova, art.133; Creșterea economică – prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană, p.60-63; 129-132.
16. Legea Republicii Moldova privind Curtea de Conturi, nr.312-XIII din 08.12.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.7.
17. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.186-XIV din 06.11.1998 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.14-15; Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale, nr.491-XIV din 09.07.1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.101-102.

Prezentat la 01.07.2010