

BUGET ȘI TEORIA BUGETULUI. ADAPTAREA SISTEMULUI BUGETAR DIN REPUBLICA MOLDOVA LA CERINȚELE EXTINDERII UNIUNII EUROPENE

Olesi GRINCU

Catedra Finanțe și Bănci

The public budget is presented in practice by linking financial position of several legal, political, material, economic components. In the economic category as laconic budget can be determined that the system of state-mediated relationships money opportunity, fund formation and use of budget. The budgetary system in Moldova is classic in comparison to the most literature. It is within the limits set for European Union countries to create target criteria chapter of the Maastricht Treaty convergence.

Bugetul¹ este prezentat în practica financiară prin corelarea mai multor poziții:

- sub aspect juridic, bugetul prezintă un document oformat, în care cantitativ se reflectă expresiv procesul primirii și distribuirii resurselor bănești publice, necesare pentru îndeplinirea funcțiilor principale ale statului;
- sub aspect politic, bugetul reprezintă o transpunere financiară a unei viziunii politice. Alcătuirea și controlul îndeplinirii bugetului ca document financiar al statului se află nemijlocit în sfera competenței suprastructurii politice corespunzătoare în acest context. Bugetare pot fi numite relațiile procesuale, apărute în cadrul alcătuirii, examinării, confirmării și îndeplinirii bugetului ca plan financiar principal de stat [7, p.211-212];
- din punct de vedere material, bugetul este definit ca un fond centralizat de mijloace bănești la dispoziția statului, în care se încasează veniturile și în care se efectuează cheltuieli din partea statului [14, p.213].
- În sensul dat de conținutul **economic**, bugetul reprezintă relațiile economice bănești ce apar în procesul repartiției venitului național cu prilejul constituirii și repartizării de fonduri centralizate în scopul satisfacerii unor nevoi generale de ordin public. La fel ca în cazul finanțelor publice, în sensul determinării lor pornind de la stat, și la bugetul public apare în prim-plan același organizator al activităților social-economice în societate – statul. Prin prisma conținutului economic bugetul public exprima relații bănești în contextul economic-social în legătură cu mobilizarea și repartizarea de fonduri între stat și „partenerii” lui aflați într-o dublă ipostază – de contribuabili și de consumatori ai banului public. Mobilizarea mijloacelor bănești la dispoziția statului are loc în cea mai mare măsură în economie, respectiv în procesul realizării de produse, mărfuri, de prestare a serviciilor și de executare a lucrărilor. De aici semnificația pe care o are bugetul public – de relații economice sub formă bănească, de o factura specifică, prin prezența, încadrarea și manifestarea lor în **viața economică** a societății.

Deci, bugetul, categorie economică, exprimă sistemul relațiilor bănești imperative între stat și alte subiecte ale reproducției cu privire la redistribuirea unei părți valorice a produsului social (în special a venitului național) în procesul formării fondului principal al mijloacelor bănești atotstatale și folosirea lui pentru satisfacerea celor mai importante, la etapa dată de dezvoltare, necesități ale producției sociale. În formă mai laconică, categoria economică buget poate fi determinată ca sistem al relațiilor bănești mediate de stat cu prilejul formării și folosirii fondului bugetar.

Destinația socială a relațiilor bugetare constă în formarea fondului bănesc principal al statului, în folosirea acestui fond și în efectuarea controlului mișcării resurselor bugetare.

Perceperea esenței bugetului ca element principal al sistemului finanțelor e legată nemijlocit cu întrebarea despre rolul statului în economia de piață. Imperfecțiunea pieței determină necesitatea participării statului în procesul de reproducție. Această participare capătă forme și dimensiunii variate: reglementarea legislativă și

¹ În cadrul cercetării etimologiei termenului „buget” mai frecvent se amintește originea engleză a acestui cuvânt, însemnând „valiză”, sac cu bani.

controlul, redistribuirea produsului social total, acordarea de bunuri sociale, reglementarea echilibrului etc. În aceste procese bugetul înaintea ca cel mai principal instrument de regulare statală. În așa fel, influența bugetului nu se reduce la sectorul economic, ci cuprinde și toate segmentele pieței (mai detaliat *a se vedea*: [12, p.9-42; 15, p.499-579]).

Construcția bugetară europeană este o problemă complexă (dificilă și extrem de sensibilă), pentru a cărei rezolvare este necesară respectarea unor principii generale și a unor reguli precise. Sistemul bugetar, pe scheletul căruia se construiește bugetul general al Uniunii Europene, cuprinde ansamblul de reguli privind întocmirea proiectului de buget, aprobarea bugetului, executarea acestuia (prin intermediul autorităților special învestite cu puteri bugetare) și controlul asupra execuției bugetare.* La baza regulilor menționate stau principiile bugetare desprinse dintr-un set de reglementări care reprezintă adoptarea normelor naționale în vigoare ale statelor membre la nevoile comune Uniunii Europene. Urmărind regulile bugetare ale statelor continentale, sistemul european comunitar reține ca jaloane de ghidaj al activității bugetare următoarele principii: al unității, al universalității, al anualității, al specializării și al echilibrului bugetar, al bunei gestiuni financiare, al transparenței.

Bugetul Uniunii Europene proiectat pentru perioada 2007-2013 este de 849,3 miliarde euro, fiind însă apreciat ca insuficient de majoritatea statelor membre [8, p.292; 13]. Bugetul Uniunii Europene este alcătuit din cele două părți, caracteristice oricărui buget: **veniturile bugetare și cheltuielile bugetare**.

Veniturile și cheltuielile sunt înscrise în buget în conformitate cu formele prescrise prin reglementările financiare. Astfel, bugetul trebuie să cuprindă o prezentare generală a tuturor veniturilor și cheltuielilor de la nivelul comunității, cifrele bugetare fiind corespunzătoare secțiunii. În ceea ce privește cheltuielile destinate funcționării corespunzătoare a Uniunii, acestea sunt supuse unor reguli comune. Sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor prevăzute în bugetul general al Uniunii Europene au depășit în fiecare din ultimii ani 100 miliarde euro [8, p.292; 9, 11, 13]; aceasta în condițiile în care este mai mult decât evidentă tendința progresivă crescătoare a cheltuielilor publice și la nivelul fiecărui stat în parte.

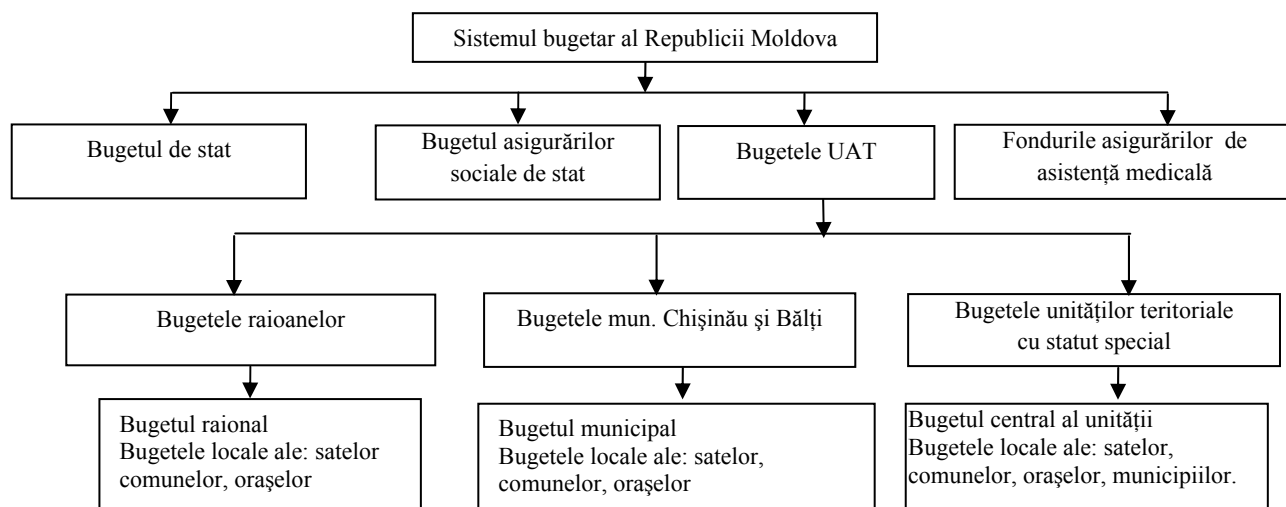
Principalele categorii de cheltuieli efectuate din bugetul general al Uniunii Europene sunt: cheltuielile de garanție agricolă, cheltuielile structurale, cheltuielile interne, cheltuielile administrative, cheltuielile destinate acoperirii activelor externe.

Potrivit Constituției Europei (art.1-54 parag.1), Uniunea își constituie mijloacele financiare necesare pentru atingerea obiectivelor și pentru ducerea la bun sfârșit a politicilor sale. Aceste venituri se constituie din: resurse proprii, venituri diverse și alte mijloace financiare (mai detaliat *a se vedea*: [8, p.292-308; 10, p.113-210, 327-334; 15, p.127-331, 499-579]). În ceea ce privește veniturile, bugetul general al Uniunii Europene este în principal finanțat de 4 resurse proprii, create special pentru a-l alimenta cu ritmicitate, precum și din alte diverse venituri – unele curente, iar altele ocazionale.

În RSSM (1940-1991) sistemul bugetar era extracentralizat. Toate bugetele pe teritoriul fostei Uniuni Sovietice își găseau oglindire în bugetul de stat al URSS care includea bugetul unional, bugetele de stat ale republicilor unionale și bugetul asigurărilor sociale de stat. Începând cu bugetele sătești și ale orașelor, toate bugetele se uneau consecutiv pe principiu vertical în bugetul de stat.

În așa fel, sistemul bugetar al URSS enumera peste 53 mii de bugete. Unitatea acestor sisteme se asigura de planul unic de dezvoltare economică și socială în întregul sistem economic al URSS. Proclamarea independenței Republicii Moldova (august 1991) și reformele economice au determinat revederea întregului sistem bugetar al țării în direcția descentralizării considerabile și lărgirii principiilor democratice în formarea sistemelor bugetare, precum și consolidării pozițiilor unităților administrativ-teritoriale. Un pas important în reorganizarea sistemului bugetar al țării a fost făcut prin adoptarea Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr.847-XIII din 24 mai 1996 [1]. Conform art.2 din această lege, sistemul bugetar public național din Republica Moldova are drept componente principale și definitorii următoarele:

* Sistemul intern (național) este subordonat reglementărilor europene pe tot parcursul derulării procedurii bugetare, fără însă ca până în prezent în sarcina statelor membre ale Uniunii să se poată impune obligații de rezultat.



Sursa: [6, p.142-145].

1. **Bugetul de stat** exprima relațiile economice bănești ce apar în procesul repartițiilor venitului național cu prilejul constituirii și repartizării unui fond centralizat cu adresare generală la și de la dispoziția statului, în scopul satisfacerii unor interese de ordin național. Ca balanță financiară, bugetul de stat cuprinde o diversitate pronunțată de venituri și cheltuieli la care sunt implicate toate categoriile de contribuabili și, respectiv, de consumatori de fonduri bugetare din diferite domenii de activitate. Răspunderea efectivă pentru administrația bugetului de stat revine instituțiilor specializate în numele Guvernului, Ministerului Finanțelor și unităților sale din teritoriu.

2. **Bugetul asigurărilor sociale de stat** exprima relațiile economice bănești ce apar în procesul repartiției venitului național cu prilejul constituirii și repartizării unui fond specific centralizat la și de la dispoziția statului, în scopul satisfacerii unor interese generale ale populației aflate într-o anumită structură sociodemografică. Specificitatea fondului la dispoziția statului este dată, pe lângă modul de constituire centralizată, și de repartizarea descentralizată pe destinații potrivit cu anumite situații în care se găsesc anumite categorii ale populației (depășirea unei limite de vârstă, afecțiuni ale sănătății, șomaj, venituri reduse etc.).

3. **Bugetele unităților administrativ-teritoriale** reflectă relațiile economice bănești ce apar în procesul repartiției venitului național cu prilejul constituirii și repartizării de fonduri centralizate cu adresare generală la și de la dispoziția unităților administrativ-teritoriale, în scopul satisfacerii unor interese ale colectivităților publice locale. Răspunderea pentru gestiunea bugetelor locale revine consiliilor de la nivelul unităților administrativ-teritoriale prin compartimentele de specialitate organizate în acest sens. Importanță pentru dezvoltarea bugetului unităților administrativ-teritoriale a fost adoptarea Legii privind finanțele publice locale, nr.491-XIV din 09.07.1999. Această lege determină drepturile unităților administrativ-teritoriale în persoana organelor legislative și executive la primirea veniturilor în bugetele respective și cheltuirea mijloacelor acestor bugete; corelația acestor organe în procesul bugetar. De asemenea, legea determină principiile generale de elaborare, examinare a proiectelor bugetare, aprobarea și îndeplinirea bugetului, formarea și folosirea fondurilor extrabugetare, în scopul asigurării financiare a dezvoltării social-economice a unităților administrativ-teritoriale.

4. **Fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală** exprimă relațiile economice sub formă bănească rezultate din repartiția venitului național, cu prilejul constituirii centralizate și repartizării descentralizate a unui fond specific, la și de la dispoziția unei instituții specializate a statului, cu scopul satisfacerii unor necesități de sănătate manifestate la populație. Bugetele de venituri și cheltuieli ale instituțiilor sanitare se formează pe baza unor contracte privind cadrul de prestări servicii medicale, încheiate între instituția specializată în gestiunea asigurărilor de sănătate (Casa Națională a Asigurărilor de Sănătate) și instituțiile existente în sistemul sănătății.

În sistemul bugetar al Republicii Moldova ca parte integrată a sistemului de finanțe publice, verigile de gestiune a resurselor financiare publice, unitare și corelate de fonduri, evidențiază fluxurile financiare publice de formare a veniturilor fiscale și nefiscale și de repartizare a acestora pe destinații în conformitate cu nevoile sociale și cu obiectivele de politică financiară la nivel macroeconomic. Calitatea de sistem pentru relațiile bugetare din Republica Moldova este susținută și de așa principii ca: anualitate, unitate, universalitate, neafectarea veniturilor, specializarea bugetară, echilibrul bugetar, publicitatea, realitatea. La acestea se adaugă, în sensul noțiunii de sistem, prevederile cuprinse în legislația finanțelor publice.

Reperetele politicii bugetare a Republicii Moldova se reflectă și în Memorandumul actualizat cu privire la politicile economice și financiare, încheiat de Guvernul Republicii Moldova și Fondul Monetar European la 30 iunie 2008. Anume în acest document sunt specificați factorii care au determinat reușitele actuale ale sistemului bugetar din Moldova. Unul dintre punctele de realizare cu succes a programului de activitate a Guvernului, conform Memorandumului, ține de asigurarea promovării unei politici bugetare care să asigure o susținere puternică a tendinței de reducere a inflației, păstrând neschimbate, în același timp, obiectivele generale de dezvoltare stabilite de bugetul de stat.

Bugetul a fost rectificat pentru asigurarea unei poziții fiscale mai austere prin acumularea veniturilor suplimentare la buget cu scopul atingerii unui buget echilibrat, pe când cheltuielile au fost majorate în scopul implementării noului sistem de asistență socială și asigurării condițiilor pentru un nivel mai înalt de investiții.

În ultimul timp, în Republica Moldova politicile socioeconomice exercită o influență pozitivă asupra activității economice a societății. Potrivit surselor oficiale, Republica Moldova în perioada 2000-2006 a marcat ritmuri anuale crescânde, iar în 2008 PIB valoarea nominală de 62,840 mlrd lei, prețuri curente, a depășit în termeni reali cu 7,2% realizările anului precedent și cu 62,9% realizările anului 2000.

În 2008 la bugetul public național au fost acumulate venituri în sumă totală de 25516,9 mln lei, cu 3228,0 mln lei mai mult comparativ cu anul 2007. Ca pondere în PIB veniturile au atins cu aproximație nivelul de 42% față de 39,9% în anul 2006. Cheltuielile publice au depășit nivelul anului 2007 cu 3731,3 mln lei. În perioada anilor 2005-2007 ele, ca pondere în PIB, s-au majorat cu 5 puncte procentuale [2, p.486-487; 4, p.65-66; 5, p.511-513]. Datorită unei politici bugetare fiscale austere, s-a ajuns la o reducere a poverii de înlăturare, precum și la menținerea deficitului bugetar la un nivel mult mai agreabil. Prin intermediul bugetului se acumulează și se repartizează resursele financiare ale statului, iar instrumentele politicii bugetare permit realizarea gestiunii macroeconomice eficiente și asigurarea echilibrului economic și financiar.

Reieșind din cele expuse, considerăm că sistemul bugetar al Republicii Moldova este cel clasic, întâlnit în majoritatea lucrărilor de specialitate [7, p.210-214; 8, p.292-308; 12, p.9-36; 15, p.499-583 ș.a.]. El reprezintă o parte integrantă a sistemului de finanțe publice. Decizia de repartizare a veniturilor și cheltuielilor între verigile sistemului bugetar are o conotație politică. Aceasta reflectă modul de repartizare a atribuțiilor între autoritățile publice, precum și raporturile de dependență / independență existente între organele administrative.

Așadar, la momentul actual sistemul bugetar al Republicii Moldova se încadrează în limitele stabilite pentru țările membre ale Uniunii Europene la capitolul care creează țința criteriilor de convergență din Tratatul de la Maastricht din 1992, completate cu prevederile Pactului de stabilitate bugetară, adoptat la Dublin (1996). Acesta este produsul activității statului prin aplicarea instrumentelor de politica bugetară austeră.

Referințe:

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.19-20.
2. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova (sursa electronica), mod de acces: <http://www.statistica.md>
3. Cobzari L., Manole T. Metodologia planificării bugetare, elaborare de buget. - Chișinău: CEP USM, 2004.
4. Creșterea economică – prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană: Materialele Conferinței științifice internaționale. - Chișinău: CEP USM, 2008.
5. Dezvoltarea economică în contextul aspirației de integrare europeană. Perspective și realizări. Materialele Conferinței științifice internaționale. - Chișinău: CEP USM, 2009.
6. Hâncu R., coordonator. Finanțe Publice: sinteze, scheme, teste. - Chișinău, ASEM, 2005.
7. Hoanta N. Economie și Finanțe publice. - București: Polirom, 2000.
8. Minea M.Șt. Costas C.F. Fiscalitatea în Europa la începutul mil.III. - București: Rosetti, 2006.
9. Footnotes Source of Eurostat. <http://europa.eu.int>
10. Secieru A. Finanțe publice. - Chișinău, 1999.
11. Politici financiare publice ale Republicii Moldova la etapa actuală // Studia Universitatis. Revistă științifică. Nr.7(37) - Chișinău: CEP USM, 2010.
12. Stratulat O. Sistemul resurselor financiare publice. - Chișinău: INET, 2003.
13. Stefura Gh. Bugete publice și fiscalitatea. - Iași: Editura Universității „A.I. Cuza”, 2005.
14. Taxation trends in the European Union – Main results. Luxemburg: office for official publication of the European communities/ <http://ec.europa.eu/eurostat>
15. Ulian G., Doga-Mirzac M., Rotaru I. Finanțe publice: note de curs. - Chișinău: CEP USM, 2007.
16. Vacarel Iu., Bistreanu Gh., Bercea F. Finanțe publice. - București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003.

Prezentat la 24.02.2011