

Evoluția bugetului de stat și a datoriei de stat în 2016

Autor: Dumitru Budianschi

Anul bugetar 2016 va intra în istorie prin aprobarea foarte târzie a bugetului, tocmai în luna iulie 2016. La doar o lună de la aprobare, în septembrie, bugetul a avut nevoie de o revizuire substanțială prin diminuarea cheltuielilor cu circa 2 miliarde lei. Această diminuare a fost cauzată de reducerea drastică a veniturilor din granturile externe pentru suport bugetar (1,6 miliarde lei) și datorită diminuării încasărilor unor taxe față de nivelul planificat. Însă, într-o perioadă la fel de scurtă, pe 25 noiembrie curent, Guvernul vine cu un alt proiect de modificare a bugetului, de data această pentru a valorifica resursele adiționale, de circa 330 mil. lei, ce se așteaptă a fi încasate din taxe până la sfârșitul anului. În rezultatul acestor două modificări, cele mai mari reduceri au fost efectuate în sectorul energetic, drumuri și subvenții. În perioada 1 ianuarie - 31 octombrie 2016, în principal ca rezultat al convertirii garanțiilor de stat acordate BNM, a sporit semnificativ datoria de stat, ajungând la 50,2 miliarde lei sau circa 37,9% din PIB. Însă, nu nivelul datoriei este problema, ci modul în care s-a ajuns la acest nivel.

În luna octombrie 2016, Guvernul a rectificat bugetul de stat pentru anul 2016 prin reducerea veniturilor cu 6,6% și cheltuielilor cu 5,5% sau 2065,9 mil. lei (aceeași sumă pentru venituri și cheltuieli), respectiv deficitul bugetar a rămas același, de 4182,8 mil. lei (circa 3,2% din PIB). Necesitatea acestei rectificări a fost dictată în principal de nivelul redus al încasărilor față de cele planificate din (i) granturi (suport bugetar) și (ii) din TVA. Această rectificare a avut scopul principal de a menține deficitul Bugetului Public Național în limitele a 3,2% din PIB. De altfel, aceasta fiind și o condiție prevăzută în a Memorandumul încheiat cu Fondul Monetar Internațional în octombrie 2016.

De asemenea, la 25 noiembrie curent, Ministerul Finanțelor a expediat Guvernului o nouă propunere de modificare a bugetului de stat. Conform Notei informative anexate, aceasta are ca scop valorificarea mijloacelor financiare adiționale obținute în rezultatul creșterii încasărilor din TVA și din taxele de import¹. Astfel, această rectificare prevede o majorare a veniturilor și cheltuielilor cu suma de 328,5 mil. lei (173,1 mil. lei din TVA și 157 mil. lei din taxe vamale și proceduri vamale) și alte ajustări minore. La cheltuieli se propune: (i) majorarea cu 224,3 mil. lei a transferurilor de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat, dintre care cu 218,9 mil. lei pentru acoperirea deficitului bugetar, (ii) majorarea cu 103,2 mil. lei a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale, dintre care 100,0 mil. lei – pentru nivelarea posibilităților financiare, și (iii) alte ajustări mai minore.

Ambele modificări ale bugetului au rezultat în diminuarea veniturilor și cheltuielilor cu 1737 mil lei (4,9% față de aprobat) și un deficit de 4182,8 mil lei. La venituri, reducerea totală a fost obținută în cea mai mare parte în rezultatul diminuării încasărilor din Granturi cu 1597 mil. lei (din care 49,9 mil. lei pentru proiecte finanțate din surse externe) și din TVA cu 613,4 mil lei, precum și din majorarea veniturilor din impozitul pe venit cu circa 270 mil. lei și din taxele pe comerțul exterior cu 139,4 mil. lei. De asemenea, au fost efectuate un șir de alte ajustări cu impact mai mic (ex: -36,3 mil. lei la accize, +40 mil. lei din dividende, etc.).

După natura economică, diminuarea cheltuielilor (Tabelul 1) este determinată de reducerea subsidiilor (830 mil. lei) și a cheltuielilor capitale (837 mil. lei). Concomitent, au fost reduse cheltuielile de personal cu 198 mil. lei și pentru bunuri și servicii cu 178 mil. lei. Reducerea de 100 mil. lei a transferurilor cu destinație generală în BUAT efectuată la rectificarea bugetului se prevede a fi restabilită prin

¹ Aprobata în ședința de Guvern din 02 decembrie 2016

modificarea bugetară propusă, iar transferurile spre BASS vor spori cu circa 308,7 mil. lei, în timp ce spre FAOAM se vor diminua cu 59,2 mil. lei.

Tabelul 1 Evoluția cheltuielilor bugetului de stat pentru 2016 pe cele mai importante categorii economice, mil lei

Categorii de cheltuieli	Aprobat pe 2016	Modificare, +/- (septembrie)	Modificare, +/- (proiect, noiembrie)	Rezultatul modificărilor
Cheltuieli de personal	5258,7	-198,5		5060,2
Mărfuri și servicii	2553,3	-178,0		2375,3
Dobânzi	1765,8	14,0		1779,8
Subsidii	3193,0	-830,1		2362,9
Cheltuieli capitale	3624,7	-837,0		2787,7
Prestații sociale	1265,0	9,5	3,8	1278,3
Transferuri BASS	4738,2	84,8	224,3	5047,3
Transferuri FAOAM	2571,9	-59,2		2512,7
Transferuri BUAT	7951,7	-119,3	103,2	7935,6

Sursa: Estimări ale autorului în baza Notelor informative la proiectele de modificare a legii bugetului de stat pentru 2016.

Notă: Cifrele exacte nu sunt disponibile, Ministerul Finanțelor nu a publicat bugetul după clasificarea economică.

Analiza cheltuielilor distribuite pe organizații (Tabelul 2) ne arată că 80% din reducerea cheltuielilor se va efectua din contul a 7 instituții. Ministerul Economiei a pierdut cele mai multe resurse, - 389 mil. lei fiind și unul din cei mai mari perdanți în ceea ce privește ponderea din totalul resurselor gestionate, o cotă mai mare având-o doar Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor cu -52% (Anexa).

Tabelul 2 Instituțiile din contul cărora s-a efectuat peste 80% din reducerea cheltuielilor față de cele aprobate prin legea bugetului de stat pentru 2016

Autorități	Aprobat, mii lei	Rectificat/ proiect modificare, mii lei	Creșterea față de aprobat, mii lei	Creșterea față de aprobat, %
Ministerul Economiei	843.384,1	454.132,5	-389.251,6	-46,2
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	2.534.757,4	2.152.043,0	-382.714,4	-15,1
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	1.589.892,0	1.350.106,0	-239.786,0	-15,1
Ministerul Educației	1.684.359,7	1.475.522,3	-208.837,4	-12,4
Ministerul Mediului	596.816,0	499.000,1	-97.815,9	-16,4
Ministerul Finanțelor	775.780,1	718.425,6	-57.354,5	-7,4
Fondul de Dezvoltare Durabilă Moldova	116.950,6	71.390,0	-45.560,6	-39,0

Sursa: Estimări ale autorului în baza Notelor informative la proiectele de modificare a legii bugetului de stat pentru 2016.

Cele mai afectate programe ale Ministerului Economiei de reducerea cheltuielilor sunt:

- Eficiență energetică și surse regenerabile -163529 mii lei;
- Rețele electrice - 138342,7 mii lei;
- Rețele și conducte de gaz - 48898,5 mii lei;
- Promovarea exporturilor - 26116,6 mii lei.

Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor i-au fost reduse 382,7 mil lei, din care 376,3 mil. lei pentru sectorul de drumuri (din fondul rutier). Este important de menționat că pentru anul 2016, prin derogare de la legea fondului rutier, cota debursărilor în fondul rutier din accizele colectate din comercializarea produselor petroliere (cu excepția gazului lichefiat) a fost stabilită la nivelul de 56,8% , în loc de 85% stipulate în legea respectivă, iar prin rectificarea bugetului aceasta a fost redusă la 31,39%.

Cheltuielile Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare au fost reduse cu 239,8 mil, lei, în principal pentru programele:

- Subvenționarea producătorilor agricoli - 180317,1 mii lei;
- Dezvoltarea durabilă a sectoarelor fitotehnie și horticultură - 31289,4 mii lei;
- Dezvoltarea viticulturii și vinificației - 21465,9 mii lei.

Ministerul Educației:

- Învățământ profesional-tehnic secundar- 126402 mii lei;
- Învățământ profesional-tehnic postsecundar – 58331,1 mii lei;
- Învățământ superior - 9845,9 mii lei.

Ministerul Mediului a pierdut cel mai mult din sursele destinate pentru proiectele în domeniul Apă și Canalizare,- 109 mil. lei, iar pentru Ministerul Finanțelor cele mai mari reduceri au avut loc în programul Administrarea veniturilor publice și Cheltuieli de personal, respectiv cu 38,4 mil. lei și 19,3 mil. lei. De asemenea, cheltuielile din programul Sisteme de irigare și desecare al Fondului de Dezvoltare Durabilă Moldova au fost diminuate cu 45 mil. lei.

Pe domenii, cel mai multe resurse au fost reduse la „Servicii în domeniul economiei”, 20,1% din suma inițială, și la „Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale”, cu 23,5%. Aceste două domenii au cumulat peste 71% din reducerea totală a bugetului efectuate prin cele două modificări.

Tabelul 3 Evoluția bugetului de stat pentru 2016 conform clasificății funcționale

Domenii	Aprobat, mii lei	Rectificarea septembrie		Propunerea de modificare (noiembrie)		Modificarea totală, +/-	%, față de aprobat
		+/-	Rectificat	+/-	Proiect de modificare		
Servicii de stat cu destinație generală	5.705.142,0	-230.284,7	5.474.857,3	102.283,4	5.577.140,7	-128.001,3	-2,2
Apărare națională	582.094,3	-33.378,0	548.716,3	-1.200,0	547.516,3	-34.578,0	-5,9
Ordine publică și securitate națională	3.560.756,9	-138.780,2	3.421.976,7		3.421.976,7	-138.780,2	-3,9
Servicii în domeniul economiei	5.607.505,6	-1.128.230,6	4.479.275,0		4.479.275,0	-1.128.230,6	-20,1
Protecția mediului	259.801,4	12.043,4	271.844,8		271.844,8	12.043,4	4,6
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	484.761,6	-113.966,4	370.795,2		370.795,2	-113.966,4	-23,5
Ocrotirea sănătății	3.408.221,3	-75.316,7	3.332.904,6		3.332.904,6	-75.316,7	-2,2
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	682.948,8	-20.561,3	662.387,5	-0,6	662.386,9	-20.561,9	-3
Învățământ	8.789.008,2	-381.362,8	8.407.645,4		8.407.645,4	-381.362,8	-4,3
Protecție socială	6.481.504,7	43.964,5	6.525.469,2	229.023,8	6.754.493,0	272.988,3	4,2
Total general	35.561.744,8	-2.065.872,8	33.495.872,0	330.106,6	33.825.978,6	-1.735.766,2	-4,9

Sursa: Estimări ale autorului în baza Notelor informative la proiectele de modificare a legii bugetului de stat pentru 2016.

Notă: Suma cheltuielilor generale obținută în tabel pentru propunerea de modificare diferă cu 1575,5 mii lei față de suma generală anunțată în Nota informativă. Acest lucru are loc deoarece datele prezentate în Tabelul din Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea bugetului (noiembrie) „Modificări la Anexa nr.3 ”Bugetele autorităților publice centrale” conțin o discrepanță dintre cifra obținută ca urmare a sumării nemijlocit pe fiecare autoritate (rubrica cheltuieli și active nefinanciare) și totalul general de 1575,5 mii lei.

Cerința de executare a bugetului în limitele aprobate nu este un capriciu, ci este în primul rând este un indicator de performanță bugetară. Orice modificare substanțială (indiferent dacă este vorba de majorare sau diminuare) a bugetului duce la pierderi importante în utilizarea banilor publici. Dacă e să judecăm cum Guvernul a gestionat situația creată, fără a lua în calcul cum s-a ajuns la acesta, se poate

menționa că măsurile sunt corecte, fiind reduse cheltuielile care pot fi amânate și păstrate plățile sociale, pensiile și salariile. Însă, dacă ne punem întrebarea de ce s-a ajuns în situația dată, atunci, ținând cont de prognozele de creștere destul de realiste care au existat câțiva ani în urmă, este evidentă o capacitate joasă a Guvernului de planificare macro-bugetară.

Evoluția datoriei de stat în perioada ianuarie-octombrie 2016 a înregistrat o creștere semnificativă, de 50,2%, ajungând la 31 octombrie 2016 la 50,3 miliarde lei . Ca pondere în PIB, aceasta a sporit de la 27,4% la începutul anului 2016 până la 37,9%. Nivelul datoriei de stat a Republicii Moldova nu are dimensiuni ce ar crea probleme pentru stabilitatea macro-bugetară, însă este o problema modul în care aceasta a fost creată². În cea mai mare parte, creșterea este datorată convertirii garanțiilor de stat acordate de către Guvern Băncii Naționale prin Hotărârile Guvernului nr.807 din 17 noiembrie 2014 și garanția de stat nr.101 din 1 aprilie 2015. Suma integrală a acestor garanții este de circa 13, 6 miliarde lei. În societate au existat mai multe discuții pe marginea corectitudinii sau, mai exact, în ce măsură această operațiune este una echitabilă.

Principalul argument împotriva acestei operațiuni este faptul că prin respectiva tranzacție Guvernul pune furtul de 13,6 miliarde pe spatele contribuabililor. În opinia autorului, această abordare pornește de la o premisă eronată. Frauda comisă a adus un prejudiciu imens statului Republica Moldova, indiferent unde localizăm această pierdere și indiferent din ce sursă publică va fi achitată, fie din buget, fie din profitul Băncii Naționale sau din profitul întreprinderilor publice, aceasta este și rămâne pe umerii contribuabililor. Adică, nu există un „loc” în sistemul public al Republicii Moldova pentru a „plasa” această sumă, astfel încât cetățenii să nu „suporte” această pierdere. Singura soluție este recuperarea de la cei care au adus prejudiciul.

Totodată, ținând cont de faptul că recuperarea nu poate fi efectuată în timp scurt, sarcina imediată este de a diminua impactul acestei pierderi prin stabilizarea macro-bugetară a Republicii Moldova. Pe de altă parte, recuperarea banilor pierduți devine o sarcină extrem de importantă pentru întreaga societate. În acest sens considerând modul în care s-a lucrat până la moment și experiența de recuperare a activelor pierdute, este bine ca sarcina în cauză să fie atribuită unui grup distinct de persoane, care să se ocupe exclusiv de acest subiect. După crearea Agenției de recuperare a activelor, acest grup va putea fi transferat în cadrul acesteia.



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

² Datele utilizate sunt din Buletinul statistic lunar privind datoria de stat (octombrie), Ministerul Finanțelor, <http://mf.gov.md/publicsecdebt/cgdebt/buletins>

Anexă. Evoluția bugetului de stat pentru 2016 pe clasificarea organizațională

Autorități	Aprobat, mii lei	Precizat*, mii lei	modificarea, mii lei	modificarea, %
Ministerul Economiei	843.384,1	454.132,5	-389.251,6	-46,2
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	2.534.757,4	2.152.043,0	-382.714,4	-15,1
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	1.589.892,0	1.350.106,0	-239.786,0	-15,1
Ministerul Educației	1.684.359,7	1.475.522,3	-208.837,4	-12,4
Ministerul Mediului	596.816,0	499.000,1	-97.815,9	-16,4
Ministerul Finanțelor	775.780,1	718.425,6	-57.354,5	-7,4
Fondul de Dezvoltare Durabilă Moldova	116.950,6	71.390,0	-45.560,6	-39,0
Ministerul Justiției	764.525,3	725.857,5	-38.667,8	-5,1
Consiliul Superior al Magistraturii	432.398,0	396.864,4	-35.533,6	-8,2
Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	58.242,8	27.653,1	-30.589,7	-52,5
Ministerul Sănătății	1.093.520,8	1.064.427,0	-29.093,8	-2,7
Ministerul Apărării	805.478,7	774.864,4	-30.614,3	-3,8
Procuratura Generală	196.661,3	169.038,2	-27.623,1	-14,0
Secretariatul Parlamentului	141.112,5	116.642,5	-24.470,0	-17,3
Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	541.240,8	519.453,6	-21.787,2	-4,0
Academia de Științe a Moldovei	336.720,8	319.914,3	-16.806,5	-5,0
Ministerul Tineretului și Sportului	146.538,4	130.517,9	-16.020,5	-10,9
Serviciul de Informații și Securitate	233.659,4	218.147,9	-15.511,5	-6,6
Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	201.520,0	186.603,3	-14.916,7	-7,4
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	443.491,0	432.807,0	-10.684,0	-2,4
Fondul de Investiții Sociale	127.527,8	117.027,8	-10.500,0	-8,2
Cancelaria de Stat	396.902,5	388.798,0	-8.104,5	-2,0
Ministerul Culturii	406.195,0	398.250,9	-7.944,1	-2,0
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	331.728,4	324.887,3	-6.841,1	-2,1
Institutul Național al Justiției	22.422,3	16.816,1	-5.606,2	-25,0
Agenția Relații Funciare și Cadastru	42.496,3	37.665,3	-4.831,0	-11,4
Ministerul Afacerilor Interne	2.550.364,3	2.546.147,5	-4.216,8	-0,2
Serviciul de Protecție și Paza de Stat	81.207,7	78.065,3	-3.142,4	-3,9
Agenția "Moldsilva"	19.651,5	16.950,9	-2.700,6	-13,7
Consiliul Concurenței	19.759,2	17.581,3	-2.177,9	-11,0
Curtea de Conturi	30.041,7	28.041,7	-2.000,0	-6,7
Oficiul Avocatului Poporului	9.453,5	8.483,1	-970,4	-10,3
Curtea Constituțională	14.586,9	13.661,2	-925,7	-6,3
Agenția Turismului	4.482,6	3.572,6	-910,0	-20,3
Consiliul Coordonator al Audiovizualului	10.781,8	10.107,0	-674,8	-6,3
Aparatul Președintelui Republicii Moldova	18.098,1	17.482,3	-615,8	-3,4
Biroul Național de Statistică	87.755,2	87.261,4	-493,8	-0,6
Serviciul de Stat de Arhivă	8.751,1	8.417,1	-334,0	-3,8
Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	4.109,5	3.896,1	-213,4	-5,2
Serviciul de Stat de Curieri Speciali	3.441,9	3.235,8	-206,1	-6,0
Biroul Relații Interetnice	3.975,0	3.870,0	-105,0	-2,6

Agenția Rezerve Materiale	63.352,7	63.272,7	-80,0	-0,1
Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare	5.462,2	5.462,2	0,0	0,0
Centrul Serviciului Civil	1.201,0	1.201,0	0,0	0,0
Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității	4.418,3	4.418,3	0,0	0,0
Comisia Națională de Integritate	5.990,5	6.300,3	309,8	5,2
Agenția Națională Antidoping	1.488,1	1.851,1	363,0	24,4
Comisia Electorală Centrală	150.690,1	151.505,0	814,9	0,5
Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional	2.852,7	3.722,6	869,9	30,5
Instituția Publică Națională a Audiovizualului Compania "Teleradio-Moldova"	89.498,6	90.698,6	1.200,0	1,3
Centrul Național Anticorupție	106.226,1	108.208,1	1.982,0	1,9
Acțiuni generale	17.399.782,5	17.455.680,5	55.898,0	0,3
Cheltuieli Generale	35.561.744,8	33.825.949,7	-1.735.795,1	-4,9

Notă: Precizat exprimă rezultatul Rectificării bugetului și modificărilor propuse prin proiectul din noiembrie. Suma cheltuielilor generale pentru Precizat și Modificarea (mii lei) diferă de cea anunțată în Nota informativă cu 1575,5 mii lei. Acest lucru are loc deoarece datele prezentate în Tabelul din Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea bugetului (noiembrie) „Modificări la Anexa nr.3 ”Bugetele autorităților publice centrale”” conțin o discrepanță de 1575,5 mii lei dintre cifra obținută ca urmare a sumării nemijlocite, pe fiecare autoritate (rubrica cheltuieli și active nefinanciare) și totalul general menționat în tabel.