

SUGESTII ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE „LEGEA FINANTELOR PUBLICE ȘI RESPONSABILITĂȚII BUGETAR-FISCALE”

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In present article the author makes an analysis of the law project “Law of Public Finance and budget and fiscal responsibility.” It is noted that this law project is intended to improve public finance management through a broader legislative support. The author noted that Republic of Moldova, in the last decade have been carried out a series of reforms in public finance management. The specifics of the current law project, however, is to strengthen budgetary and fiscal discipline and improving procedures for establishing and implementing the budget. Author also mentions that although the past decade have been promoted a series of reforms in public finance, improving it still believes that the new law project on “Public finances and budget and fiscal responsibility” is a timely and valuable document for improving public ifinancial management. While this document contains many strong sides, according to the author, this law project can be improved taking into account the comments given by the author, comments on specific articles. These proposals being considered by the institution engaged in the drafting of this law project will improve this document on behalf of the entire society.

KEYWORDS: public finance, budget process, government budget, state budget, state social insurance budget, compulsory medical insurance funds, general revenue, collected revenue, budgetary and fiscal discipline, budget classification.

Proiectul de lege „Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar - fiscale” vine să îmbunătățească managementul finanțelor publice printr-un suport legislativ mai amplu. La baza elaborării acestui proiect de lege s-a aflat Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24 mai 1996 și alte acte normative care reglementează finanțele publice.

Esența managementului finanțelor publice este de a optimiza cheltuirea banului public și de a suplimenta veniturile bugetare.

Prezentul proiect de lege are o structură și un conținut foarte amplu. El cuprinde 8 titluri și 85 de articole.

Este de menționat faptul că sistemul bugetar al Republicii Moldova a fost mereu în reformare de la adoptarea Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar (1996) și până în prezent. Ținta reformelor în domeniul managementului finanțelor publice a constituit-o întărirea disciplinei bugetar-fiscale și a procedurilor de elaborare și executare a bugetului. Guvernul și-a focalizat, de asemenea, preocupările și în domeniul finanțelor publice locale, adoptând Legea finanțelor publice locale în 1998, elaborând o nouă redacție în 2003. În domeniul finanțelor publice locale problemele-cheie sunt: consolidarea autonomiei financiare locale, delimitarea responsabilităților financiare

între administrația publică centrală și cea locală.

În ultimul deceniu a fost realizată o serie de reforme în domeniul managementului finanțelor publice și anume: a fost aprobat cadrul de cheltuieli pe termen mediu; bugetele centrale (componente ale Bugetului Public Național) sunt elaborate pe bază de programe și performanță, (ultimul principiu se implementează actualmente și la elaborarea bugetelor locale); au fost efectuate reforme în vederea consolidării sistemului trezorerial; a fost modernizat sistemul de control financiar public intern.

Toate aceste reforme au avut drept scop consolidarea și îmbunătățirea managementului finanțelor publice, a fost îmbunătățită planificarea strategică a bugetului pe termen mediu.

Dar, deși multe aspecte ale managementului finanțelor publice au fost îmbunătățite, în acest domeniu foarte complex mai rămân unele laturi care au nevoie de perfecționare continuă.

De aceea considerăm că noul proiect de lege cu privire la finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale este un document valoros și necesar pentru perfecționarea managementului finanțelor publice.

În continuare, vom încerca să scoatem în evidență unele laturi forte în opinia noastră, ale acestui document complex. Totodată, ne vom opri, asupra unor neajunsuri, din punctul nostru de vedere, care ar trebui să fie luate în calcul de instituția abilitată la îmbunătățirea acestui document.

Aprecieri

1. Acest proiect de lege este elaborat în temei în baza Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24 mai 1996 (cu modificări și completări) și urmează a fi ajustat la alte legi și normative care reglementează sistemul bugetar.

2. Proiectul respectiv de lege face o revizuire a legislației bugetare existente în Republica Moldova, fiind îmbunătățită cu practicile altor state în domeniul managementului finanțelor publice.

3. Nota informativă anexată la acest proiect de lege privind finanțele publice argumentează necesitatea modificărilor de

structură și de conținut ale acestui document - Legea finanțelor publice.

4. Este bine venită introducerea CBTM (cadrului bugetar pe termen mediu), care substituie CCTM (cadrul de cheltuieli pe termen mediu), deoarece planificarea strategică bugetară se face nu numai la partea de cheltuieli, dar și la partea de venituri, adică la tot cadrul bugetar.

5. Este bine că la baza sistemului bugetar al Republicii Moldova se afla Bugetul Public Național, fiind identificat totodată, un nou agregat - Bugetul Consolidat Central al Guvernului, constituit din Bugetul de Stat, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat și Fondurile de Asigurare Obligatorie și Asistență Medicală (BS+BASS+FAOM).

6. Principiile bugetare au fost completate cu noi principii pe lângă cele tradiționale:

- principiul stabilității și durabilității bugetare;

- principiul eficienței și eficacității gestionării resurselor bugetare.

7. Sunt efectuate modificări în calendarul bugetar (art.43)

8. Există indicații privind elaborarea, examinarea și adoptarea bugetelor locale (art.54).

9. Sunt operate modificări și privind repartizarea trimestrială a veniturilor, cheltuielilor și soldului bugetar în locul repartizării lunare. Aceste modificări vor contribui la flexibilitatea executării bugetelor și lărgirea drepturilor executorilor de buget (ordonatorilor de credite) să îndrepte resursele spre priorități.

10. Toate modificările de structură și conținut efectuate în acest proiect de lege vor contribui la îmbunătățirea managementului finanțelor publice.

Totodată, considerăm, că acest proiect de lege are, în opinia noastră, și un șir de neajunsuri, pe care le vom indica și le vom argumenta mai jos.

1. Legea urmează să se numească **Legea fundamentală a finanțelor publice**, deoarece ulterior, în baza acestei legi fundamentale, va fi elaborată și **Legea finanțelor publice locale**. A doua parte a titlului acestui proiect de lege - "...și

responsabilității bugetar-fiscale” - limitează titlul general al Legii finanțelor publice; partea a doua este o componentă a acestei legi ca și multe alte componente. De aceea considerăm că partea respectivă trebuie să fie omisă.

2. Articolul 3 “Noțiuni de bază” trebuie completat cu astfel de noțiuni, cum ar fi:

- buget bazat pe programare și performanță;

- eficiența bugetară;
- eficacitate bugetară;
- patrimoniu public;
- active financiare.

Aceste noțiuni trebuie definite, deoarece ele sunt utilizate în proiectul respectiv de lege.

3. Articolul 14 “Clasificația bugetară”. Sistemul unic de clasificare bugetară prevede nu numai clasificarea cheltuielilor, dar și a veniturilor, de aceea în cele 5 tipuri de clasificare bugetară trebuie făcută o distincție - ce se referă la clasificarea cheltuielilor și ce se referă la clasificarea veniturilor, astfel, clasificările stipulate la pct. a); b); c) și d) caracterizează clasificarea cheltuielilor, iar clasificarea surselor, pct. e) - caracterizează clasificarea veniturilor.

Ar fi fost, de asemenea, bine să se specifice prin definiție aceste tipuri, fiecare în parte, astfel:

a) *clasificația organizațională* indică cine gestionează mijloacele bugetare, de exemplu, ce minister, ce unitate administrativ-teritorială sau ce instituție publică;

b) *clasificația funcțională* indică în care sector sau funcție a statului se vor utiliza banii publici (educație, ocrotirea sănătății etc.);

c) *clasificația programelor* - indică ce rezultat se urmărește a fi obținut în urma cheltuirii banilor publici (de exemplu, dezvoltarea transporturilor etc.

d) *clasificația economică* indică natura economică a utilizării banilor bugetari: pentru retribuirea muncii, pentru plata mărfurilor și serviciilor etc.

e) *clasificația surselor* arată din ce surse se formează veniturile bugetului: din impozite, din taxe, transferuri, donații interne sau externe etc.).

Aceste completări sunt necesare,

deoarece în baza acestei legi se vor elabora toate documentele legate de sistemul bugetar și procesul bugetar, inclusiv Clasificația Bugetară.

4. Articolul 24. Veniturile bugetare. Veniturile bugetare se formează din:

- venituri generale, obținute din impozite, taxe, contribuții, granturi și alte încasări cu caracter nerambursabil, autorizate de legislație.

Consider că “contribuțiile, granturile și alte încasări cu caracter nerambursabil” trebuie să fie transferate la altă categorie de surse de venit și atunci veniturile obținute din impozite și taxe autorizate de legislație la punctul:

a) să formeze venituri fiscale.

Aceste venituri trebuie să fie numite, în opinia noastră, venituri fiscale, deoarece cuvântul “general” înseamnă o însumare a tuturor veniturilor provenite în buget din toate tipurile de surse.

b) venituri colectate de autoritățile/instituțiile bugetare.

Consider că aceste venituri trebuie să fie numite mijloace speciale.

c) transferuri de la alte bugete.

Propun ca să fie adăugat pct.

d) și aici să fie indicate “contribuțiile, granturile și alte încasări cu caracter nerambursabil”.

Notă: Toate aceste surse de venituri indicate la pct a), b, c) și d) formează veniturile generale ale bugetului. Așa e mai logic.

5. Capitolul 2. “Fondurile de urgență”. La acest capitol se creează 2 fonduri.

Art.32. *Fond de rezervă* bugetară al Guvernului/autorității publice locale în marime de, cel mult, 2% din volumul veniturilor generale, prevăzute în bugetul respectiv. Destinația: finanțarea cheltuielilor urgente.

Art.33. *Fond de intervenție* al Guvernului, în marime de, cel puțin, 5% din volumul veniturilor generale, prevăzute în buget. Destinația: pentru situații excepționale.

Notă: Care-i deosebirea? De ce trebuie în BS 2 fonduri cu aceeași destinație? Trebuie să fie specificat fondul creat în componența bugetului de stat și fondul creat în alte bugete

componente ale Bugetului Public Național.

O deosebită atenție trebuie acordată art. 38, deoarece în formula în care este prezentat în acest proiect de lege, acest articol diminuează autonomia financiară a instituțiilor bugetare și a autorităților publice, în același timp. În continuare, vom argumenta acest punct de vedere.

6. Art.38. Veniturile colectate de autoritățile publice/instituțiile bugetare. Acest articol ridică mai multe semne de întrebare neclare pentru autoritățile publice și pentru instituțiile bugetare, care vor colecta venituri în bază legală. Și anume: pct.(4) prevede: *"Dacă pe parcursul anului bugetar autoritățile/instituțiile bugetare colectează venituri peste volumul aprobat, suma de venituri ce depășește volumul aprobat se utilizează pentru finanțarea cheltuielilor în volum deplin și, respectiv, substituie (evidențierea noastră) veniturile generale aprobate autorității/instituției respective"*.

Pct.(5) prevede: *"Veniturile colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare peste volumele aprobate în buget nu constituie temei pentru majorarea cheltuielilor"*.

Reiese că veniturile colectate de autoritățile publice/instituțiile bugetare peste volumul aprobat sunt utilizate pentru finanțarea cheltuielilor planificate în volum deplin și, totodată, ele substituie veniturile generale aprobate autorității publice/instituției bugetare respective, adică veniturile colectate suplimentar le vor înlocui pe cele din buget. Dacă există sold rămas, ce se va întâmpla cu el? E de înțeles, că soldul va fi returnat Ministerului Finanțelor sau va fi trecut ca sursă de finanțare pentru anul bugetar viitor. Adică în anul bugetar viitor instituției i se vor reduce finanțările din buget cu această sumă (sold).

Astfel, prevederile la pct. (4) și la pct. (5) limitează autonomia financiară a autorităților publice, a instituțiilor bugetare. Conform pct.(2) al acestui articol, *"Nomenclatorul lucrărilor și serviciilor contra plată, efectuate și prestate de către autoritățile publice/instituțiile bugetare, și mărimea tarifelor la servicii, se stabilesc de către Guvern*

sau de către autoritățile administrației publice locale, conform competențelor lor". Prin urmare, colectarea lor nu contravine legii.

Dacă ne referim la *"Codul învățământului"* (proiect), în capitolul VI *"Finanțarea și baza tehnico-materială a sistemului de învățământ"*, art. 101, la pct. (2) e stipulat: *"Sursa principală de finanțare a sistemului de învățământ public o constituie bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale"*.

Pct. (3): *"Instituțiile publice de învățământ pot beneficia și de alte surse de finanțare..."*

Pct. (11): *"Mijloacele bugetare și veniturile instituțiilor de învățământ sunt intangibile (sublinierea autorului) și se folosesc pentru dezvoltarea instituției de învățământ"*. Prin urmare, aceste surse colectate pot fi utilizate pentru majorarea cheltuielilor.

Pct.(13): *"Instituția de învățământ gestionează mijloacele financiare alocate și disponibile, conform planurilor de finanțare, aprobate în modul stabilit, are bilanț independent și dispune de conturi trezoreriale în valută națională și străină, deschise în modul stabilit"*.

Pct. (16): *"Instituția de învățământ superior dispune de autonomie financiară (sublinierea autorului), are deschise conturi trezoreriale pentru mijloacele bugetare în unitățile Trezoreriei de Stat"*.

Am exemplificat acest articol pe baza instituției de învățământ superior, deoarece aceasta este o instituție bugetară, la fel și instituțiile de învățământ de alte trepte.

Dacă ne vom referi la *Legea învățământului*, intrată în vigoare la 09.11.95 și care funcționează și în prezent, apoi articolul 49 *"Autonomia universitară"* stipulează explicit autonomia instituției în diverse domenii, și anume:

La pct. 1 al acestui articol se stipulează că *"instituțiile de învățământ superior pot obține statut de autonomie universitară, în modul stabilit de Guvern"*.

La pct. 2 se stipulează că *"autonomia universitară vizează domeniile conducerii,*

structurării și funcționării instituției, activității didactice și de cercetare științifică, **administrării și finanțării** (subliniera autorului) și se realizează în principal, în: a) etc.; k) **găsirea surselor suplimentare de venituri**; l)

La pct. 3 se menționează că "în plan financiar, autonomia universitară se realizează ca drept de gestiune, potrivit legii și răspunderii personale, a fondurilor alocate de la buget sau provenite din alte surse legale" (evidențierea autorului).

Prin urmare, și legislația în vigoare nu limitează dreptul instituției bugetare (în cazul dat, a instituției de învățământ superior) să utilizeze autonom și fondurile provenite din alte surse legale.

Este foarte important capitolul V al Legii învățământului, care se intitulează **Finanțarea sistemului de învățământ, baza lui tehnico-materială**. În continuare, vom analiza articolul 61 al acestui capitol.

Articolul 61. "Finanțarea sistemului de învățământ". În baza acestui articol, în pct. 1, se stipulează: "Învățământul se finanțează în mod prioritar. Sursa principală de finanțare a sistemului de învățământ de stat o constituie mijloacele bugetare".

La pct. 2 se stipulează: "Statul garantează alocarea anuală de mijloace bugetare pentru învățământ în proporție de, cel puțin, 7% din produsul intern brut, inclusiv mijloacele valutare, și asigură protecția articolelor de cheltuieli de la buget".

La pct. 4 se stipulează: "Instituțiile din sistemul învățământului de stat pot beneficia și de alte surse legate de finanțare, cum ar fi:

a) mijloacele provenite din pregătirea, perfecționarea și recalificarea cadrelor, din lucrările de cercetare științifică realizate pe bază de contract;

b) veniturile provenite din comercializarea articolelor confecționate în procesul de învățământ (în gospodării didactice, ateliere experimentale etc.), precum și din arendarea localurilor, construcțiilor, echipamentelor;

c) donațiilor și veniturile provenite din colaborarea (cooperare) internațională, precum și donațiile de la persoane fizice și juridice.

La pct. 8 se stipulează: "...Alocațiile nebugetare, indiferent de mărimea acestora, nu pot condiționa reducerea mijloacelor bugetare alocate pentru învățământul profesional".

La pct. 11 se stipulează: "Mijloacele bugetare alocate pentru învățământ și veniturile instituțiilor instructiv-educative provenite din surse legale sunt **intangibile**".

La pct. 12 se stipulează: "Mijloacele valutare, de asemenea, sunt **intangibile** și se cheltuiesc pentru consolidarea bazei tehnico-materiale a instituției de învățământ și pentru îmbunătățirea condițiilor sociale ale cadrelor didactice".

La pct. 13 se stipulează: "Instituția de învățământ ordonează în mod independent mijloacele financiare alocate și disponibile, gestionează balanța independent și la bancă are deschise conturi de decontare și alte conturi, inclusiv valutare".

La pct. 14 se stipulează: "**Mijloacele financiare neutilizate către sfârșitul anului nu sunt retrase și nu pot fi incluse de către fondator în cota de finanțare pe anul următor**" (sublinierea autorului).

Am redat completamente aceste puncte din articolul 61 "Finanțarea sistemului de învățământ" pentru a argumenta, că articolul 38, din proiectul de lege al finanțelor publice, limitează autonomia financiară a instituțiilor bugetare, a autorităților publice, instaurând un sistem centralizat și dur, în ce privește drepturile instituțiilor bugetare și ale autorităților publice de a utiliza mijloacele bănești colectate independent prin decizii locale.

Suplimentul de venituri colectate de autoritățile publice sau de instituția bugetară este un merit al acestora, el depinde și va depinde de calitatea serviciilor oferite de autoritatea publică sau instituție. Ele au dreptul să le utilizeze (cheltuiască) în folosul colectivului prin decizia consiliului de administrație sau alt organ abilitat.

Prevederile art.38 trebuie revăzute, ele știrbesc principiile de descentralizare și autonomie locală și financiară, prevăzute și în "Carta Europeană" (întocmită la Strasbourg la

15 octombrie 1985). Republica Moldova ca membru al Consiliului Europei este obligată să respecte elementele autonomiei financiare, expuse în articolul 9 "Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale".

7. Articolul 46. Consider că articolul 46 cu privire la instituirea **organului consultativ în domeniul bugetar-fiscal** trebuie **omis**. Sunt organe specializate ca Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (IFPS) și alte organe abilitate în acest domeniu, care vor fi interesate, prin funcțiile care le aparțin, în formarea bugetelor la venituri. Dacă în acest organ consultativ vor intra patronii marilor companii, ei vor menține veșnic "cota zero" la venitul lor impozabil și tot greul va cădea pe salariații bugetari (pedagogi, medici, funcționari publici etc.) ca și în prezent. Un astfel de organ poate fi creat "ad hoc".

8. La titlul IV al proiectului, *Capitolul 2 Executarea bugetului* venim cu propunerea; la acest capitol consider că trebuie introdus un compartiment *Executorii de buget (ordonatorii de credit)*, fiind indicate tipurile de executori de buget, drepturile și obligațiile lor.

Concluzii

În general, acest proiect de lege este un document amplu prin sfera sa de cuprindere, care înserează obiectivul și scopul legii, precum și principiile bugetare, regulile bugetare, competențele și responsabilitățile (Titlul LII).

Titlul III. Bugetul public național

cuprinde toate componentele, relațiile interbugetare, bugetele autorităților și instituțiilor bugetare.

Titlul IV. Procesul bugetar cuprinde toate etapele coerente ale bugetării - elaborarea, adoptarea, executarea și raportarea bugetului.

Titlul V. Monitoringul financiar specifică responsabilitatea pentru monitoringul financiar.

Titlul VI. Controlul financiar public pune accentul pe controlul financiar public intern și auditul public extern.

Titlul VII. Răspunderea juridică, care prevede foarte clar responsabilitatea executorului de buget. Acest titlu conține prevederi care vor conduce la întărirea disciplinei bugetar-fiscale.

Titlul VIII. Prevederile finale și tranzitorii indică necesitatea aducerii legislației în vigoare în conformitate cu prezenta lege și cu celelalte acte normative.

E de menționat faptul că pe parcursul perioadei de mai bine de un deceniu în Republica Moldova s-au desfășurat reforme substanțiale în domeniul finanțelor publice și al fiscalității. Deci nu trebuie să revizuiți radical tot ce avem bun în legislația bugetar-fiscală existentă.

Trebuie să examinăm cu atenție legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (cu modificări și completări) și să ținem cont de tot ce am obținut, îmbunătățind-o mereu.

Consider că prin acest proiect de lege, îmbunătățit desigur, vom avea o legislație bugetar-fiscal avansată.

BIBLIOGRAFIE

1. Proiect. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

Prezentat: 01 martie 2011.

Recenzent: Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

E-mail: tatmanole@yahoo.com