

Nota informativă la proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

Context general

Stabilirea unor principii și reguli care să conducă la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale, precum și dezvoltarea unor proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național (în continuare - BPN) și a componentelor acestuia, sînt condiții indispensabile pentru realizarea obiectivului de stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară pe termen mediu și lung, asumat în cadrul mai multor documente de politici și documente de planificare strategică ale Guvernului, cum sunt:

- Programul de activitate al Guvernului „Integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pe anii 2011-2014;
- Programul de stabilizare și relansare economică, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 790 din 1 decembrie 2009;
- Strategia Națională de Dezvoltare, aprobată prin Legea nr. 295-XVI din 21 decembrie 2007;
- alte programe și strategii, precum și acorduri încheiate cu organisme financiare internaționale.

Totodată, avînd în vedere obiectivul Republicii Moldova de integrare europeană, fortificarea disciplinei bugetar-fiscale și sporirea transparenței în acest domeniu prin implementarea bunelor practici internaționale, reprezintă obiective primordiale, care urmează a fi realizate în contextul angajamentelor asumate.

Prezentul proiect de lege este elaborat în contextul activităților de reformă a sistemului de management al finanțelor publice și urmează să substituie actuala Lege nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, concomitent urmînd a fi ajustate și alte legi și acte normative care reglementează domenii specifice și elemente separate ale sistemului bugetar.

Elaborarea proiectului de lege în cauză a fost precedată de mai multe studii a legislației bugetare, efectuate de către Ministerul Finanțelor, inclusiv cu suportul partenerilor de dezvoltare. Astfel, la baza elaborării proiectului de lege au stat: (i) recomandările înaintate de experții internaționali și partenerii de dezvoltare în cadrul rapoartelor și studiilor efectuate în Republica Moldova privind legislația bugetară și practicile existente de management bugetar¹; (ii) bunele practici din legislația organică a altor țări cu privire la finanțele publice (*Slovenia, Slovacia, Albania, România, Georgia*); (iii) manualele Fondului Monetar Internațional și a Băncii Mondiale în domeniul managementului finanțelor publice (*Manualul FMI privind transparența fiscală, Codul FMI privind bunele practici și transparența fiscală, Manualul Băncii Mondiale cu privire la managementul cheltuielilor publice*); (iv) prevederile legii actuale privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care rămîn a fi valabile din punctul de vedere al reformelor promovate și inițiativelor recente

¹ Rapoartele privind Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare (PEFA), Raportul OECD privind revizuirea bugetară.

privind revizuirea legislației bugetare și metodologiilor de planificare și executare a bugetului, elaborate în cadrul Proiectului Managementul Finanțelor Publice.

Problematica și obiectivele

În ultimul deceniu au fost promovate o serie de reforme, care au avut drept scop consolidarea și îmbunătățirea managementului finanțelor publice (ex. introducerea elementelor de planificare strategică a bugetului pe termen mediu și în bază de programe și performanță, consolidarea sistemului trezorerial, modernizarea sistemului de control financiar public intern, etc.). Respectiv, legislația în domeniu a fost ajustată pe parcursul anilor pentru a susține reformele promovate.² Cu toate acestea, evaluarea sistemului actual de management al finanțelor publice, elucidată în cadrul studiilor și rapoartelor cu privire la analiza gestionării cheltuielilor publice și responsabilității financiare, scoate în evidență anumite deficiențe ale cadrului legal. Principalele deficiențe se descriu în continuare.

➤ Procesul de planificare strategică a bugetului, în special privind stabilirea priorităților politice și limitelor de cheltuieli rămâne a fi destul de dificil, deseori provocând tergiversări în aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (în continuare - CBTM). Astfel, documentul privind prognozele CBTM tot mai des în ultimii ani a constituit doar un document intern al Guvernului și nu a devenit acel instrument de călăuză a Guvernului și Parlamentului privind strategia bugetar-fiscală, în baza căreia se fundamentează proiectele bugetelor anuale.

➤ Legislația actuală nu stabilește reguli bugetar-fiscale clare, care trebuie să ghideze politica bugetar-fiscală, iar lista principiilor ar putea fi îmbunătățită cu principii noi, care ar asigura stabilitatea macroeconomică și sustenabilitatea financiară, economicitatea, eficiența și eficacitatea gestionării resurselor bugetare.

➤ În pofida introducerii în bază de pilot a elementelor de bugetare în bază de programe și performanță, legislația în vigoare nu prevede obligativitatea și responsabilitatea conducătorilor autorităților publice centrale (în continuare –APC) și a instituțiilor bugetare pentru atingerea rezultatelor în raport cu resursele alocate. Performanța nu a devenit subiect de bază al discuțiilor în procesul alocării resurselor și raportării privind utilizarea acestora.

➤ Legislația existentă cu privire la buget nu stabilește clar și distinct rolurile și responsabilitățile participanților la procesul bugetar (Parlamentul, Guvernul, Ministerul Finanțelor, autoritățile publice centrale și locale, instituțiile bugetare, etc.). Capacitățile limitate ale autorităților publice au condus treptat la concentrarea excesivă a funcțiilor de gestionare a bugetului la nivelul Ministerului Finanțelor, înputernicirile și responsabilitățile autorităților publice centrale de specialitate, fiind neînsemnate. Mai mult, subdiviziunile responsabile de gestionarea bugetului din cadrul autorităților publice au devenit mai mult un serviciu operațional tehnic, nedispunând de capacități adecvate de analiză bugetară și planificare strategică.

➤ Procedurile, regulile și sistemele de clasificare și evidență utilizate în planificarea și gestionarea unor fonduri publice, cum sunt proiectele finanțate din

² Numai după republicarea legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar în anul 2005, au fost adoptate 8 legi care au determinat modificarea a 37 articole din legea în vigoare (în total legea conține 60 de articole) și completarea legii cu 3 articole noi (art.13¹, 47¹ și 48¹) și cu un titlu nou (titlul IX¹).

surse externe, bugetul asigurărilor sociale de stat (în continuare - BASS), fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală (în continuare - FAOAM), continuă să difere de procedurile și sistemele de gestionare a bugetului de stat.

➤ Se evidențiază o serie de deficiențe legate de revizuirea bugetului pe parcursul exercițiului bugetar, planificarea și managementul fluxului de numerar, gestionarea soldurilor, etc. De asemenea sunt necesare eforturi suplimentare în vederea finalizării și implementării sistemelor noi de clasificare bugetară și evidență contabilă.

Pornind de la impedimentele și deficiențele sus-menționate și luând în considerație bunele practici internaționale, prin elaborarea proiectului de lege în cauză, se propun următoarele obiective de bază:

1. Consolidarea disciplinei bugetar-fiscale globale prin stabilirea principiilor și regulilor bugetar-fiscale unice pentru toate componentele bugetului public național;
2. Reglementarea cuprinzătoare a procesului bugetar și perfecționarea procedurilor privind elaborarea, aprobarea și administrarea bugetelor de toate nivelurile;
3. Eficientizarea gestionării resurselor bugetare prin stabilirea unor reguli noi privind formarea și gestionarea veniturilor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv a proiectelor finanțate din surse externe, precum și revizuirea rolului și componenței rezervelor bugetare;
4. Delimitarea competențelor și lărgirea împuternicirilor participanților în procesul bugetar, concomitent cu ridicarea nivelului de responsabilitate a acestora.

Domenii de schimbare/reformă

Spre deosebire de legea actuală privind sistemul bugetar și procesul bugetar, în proiectul legii se propun o serie de schimbări atât ca structură, cât și ca conținut.

Structura și domeniul de aplicare a legii

Ca structură, proiectul legii este format din 8 capitole, după cum urmează:

Capitolul I „Dispoziții generale” – determină obiectul, scopul, domeniul de aplicare și noțiunile de bază. Spre deosebire de legea în vigoare, domeniul de aplicare a legii se va extinde, cuprinzând atât autoritățile/instituțiile bugetare, cât și autoritățile/instituțiile publice autofinanțate, întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public, care urmează să fie supuse monitoringului financiar.

Capitolul II „Principii, reguli și responsabilități” – stabilește principiile și regulile bugetare generale și unice pentru toate componentele bugetului public național, precum și delimitează competențele și responsabilitățile participanților la procesul bugetar.

Capitolul III „Bugetul public național” – determină componentele BPN și reglementează raporturile interbugetare, cuprinde reglementări privind formarea fondurilor de urgență, precum și determină sursele de formare și reguli privind gestionarea bugetului autorității /instituției bugetare.

Capitolul IV „Procesul bugetar” – stabilește termenele limită ale calendarului bugetar, reglementează structura și procedurile privind elaborarea și aprobarea cadrului bugetar pe termen mediu și a legilor/deciziilor bugetare anuale, precum și

regulile de executare și raportare a bugetelor. Spre deosebire de legea în vigoare, care cuprinde titluri separate pentru fiecare componentă a BPN, și avînd în vedere practica altor țări (*Slovenia, Albania, Slovacia*), abordarea propusă pentru descrierea legii urmează etapele procesului bugetar și, după caz, în cadrul fiecărei etape se descrie specificul fiecărei componente a BPN.

Capitolul V „Monitoringul financiar” – determină obiectul și responsabilitățile privind monitoringul financiar al autorităților/instituțiilor publice autofinanțate³, al întreprinderilor și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Capitolul VI „Controlul financiar public și auditul public extern” – cuprinde prevederi generale privind efectuarea controlului financiar public intern, inspectării financiare și auditului extern.

Capitolul VII „Răspunderea juridică” – identifică restricțiile privind dezafectarea mijloacelor bugetare și penalitățile aferente, precum și formele de răspundere juridică.

Capitolul VIII „Dispoziții finale și tranzitorii” – reglementează intrarea în vigoare a legii, stabilește lista actelor legislative pentru abrogare și cerințele privind elaborarea propunerilor privind ajustarea corespunzătoare a legislației și aprobarea cadrului metodologic necesar pentru implementarea legii în cauză.

În continuare se descriu principalele schimbări de conținut, propuse în proiectul legii, în funcție de obiectivul urmărit.

1. Consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale

Una din principalele schimbări preconizate în proiectul legii se referă la introducerea regulilor bugetar-fiscale (cap.I, secț. 2), care să ghideze politica bugetar-fiscală. Astfel, prin legea în cauză se stabilesc anumite limite privind nivelul maxim posibil de creștere anuală a cheltuielilor bugetare și nivelul maxim admisibil al deficitului bugetar anual (art.12). Mai mult, se preconizează aprobarea de către Parlament a limitelor macrobugetare pe termen mediu și obligativitatea respectării acestora pentru următorul ciclu bugetar (art.47).

Lista și conținutul principiilor bugetare existente de asemenea a fost revizuit, un accent deosebit fiind pus pe principiul universalității și principiul transparenței. Totodată, lista principiilor fiind completată cu principii noi, cum sunt principiul balanțării (art.8), principiul stabilității și durabilității bugetului (art.9), principiul performanței (art.10).

Un accent deosebit în proiectul legii este pus pe reglementările privind adoptarea deciziilor cu impact financiar (art.13). Conform bunelor practici internaționale se prevede ca orice proiect de act normativ cu implicații asupra bugetelor trebuie să fie supus expertizei financiare. În același timp, deciziile de politici cu impact financiar asupra bugetului, adoptate pe parcursul anului bugetar curent, trebuie să fie puse în aplicare doar cu condiția disponibilității resurselor financiare în bugetele respective. De asemenea proiectul legii interzice prealocarea prin acte normative, altele decît legea/decizia bugetară anuală, a unor sume sau cote procentuale din buget sau din PIB, destinate anumitor domenii, sectoare sau programe specifice.

³ La această categorie de autorități se referă instituțiile publice, care potrivit legii sau actului normativ prin care au fost fondate, activează în baza principiilor de autogestiune și autofinanțare, cu excepția celor independente de autoritățile executive și responsabile exclusiv față de Parlament.

De asemenea, proiectul legii cuprinde reglementări privind formarea veniturilor bugetare, structura cheltuielilor bugetare și a surselor de finanțare a bugetului public național, precum și determină bazele relațiilor interbugetare între componentele acestuia (cap.III).

Spre deosebire de legea actuală și avînd în vedere practica altor țări, proiectul legii prevede limitarea numărului de rectificări bugetare pe parcursul anului bugetar la două pe an, precum și stabilește cerințele obligatorii privind modul de prezentare a propunerilor privind rectificarea bugetului (art.59), în special fiind evaluat impactul financiar pe termen mediu. Aceasta presupune sporirea responsabilității administratorilor de bugete pentru planificarea calitativă a bugetelor în baza unor asumări de prognoze realiste, dezvoltîndu-și capacitățile de analiză a riscurilor bugetar-fiscale.

2. Reglementarea cuprinzătoare și stabilirea procedurilor unificate privind planificarea și administrarea bugetelor de toate nivelurile

Proiectul de lege în cauză se propune a fi legea organică de bază în domeniul finanțelor publice și stabilește principii și reguli generale comune pentru toate componentele bugetului public național. Cu toate acestea, luînd în considerație principiile autonomiei locale și inițiativele privind realizarea descentralizării fiscale, reglementările specifice cu privire la bugetele locale și relațiile interbugetare între bugetele locale de nivelul întâi și al doilea vor rămîne a fi stabilite prin legislația privind finanțele publice locale.

Proiectul legii prevede unificarea procedurilor privind elaborarea, aprobarea și administrarea componentelor bugetului public național. Astfel, se preconizează extinderea și implementarea pentru toate componentele bugetului public național a metodelor de planificare a bugetului pe termen mediu și în bază de programe și performanță, punîndu-se accentul pe alocarea resurselor în conformitate cu prioritățile de politică și limitele de cheltuieli, stabilite anual în cadrul bugetar pe termen mediu. De asemenea se prevede aplicarea pentru toate componentele bugetului public național a unui singur sistem de clasificare bugetară.

O atenție deosebită în cadrul proiectului legii se acordă CBTM și crearea condițiilor pentru asigurarea consistenței cu legile bugetare anuale. Astfel, proiectul legii cuprinde responsabilitatea Guvernului pentru elaborarea și aprobarea CBTM (art.45), examinarea și aprobarea în prealabil de către Parlament a limitelor macrobugetare pe termen mediu și a modificărilor la legislație aferente politicii bugetar-fiscale (art.46), sporind astfel rolul CBTM ca instrument de călăuză a Guvernului și Parlamentului care determină strategia bugetar-fiscală, în baza căreia se fundamentează proiectele bugetelor anuale.

Proiectul legii prevede anumite schimbări în formatul de prezentare și aprobare a legilor/deciziilor bugetare anuale. Astfel, atît la nivel central, cît și local, bugetele autorităților/instituțiilor bugetare se vor elabora în baza clasificăției programelor, iar notele informative la legile/deciziile bugetare anuale vor cuprinde indicatorii în perspectiva de trei ani, din care indicatorii primului an se supun aprobării, iar estimările pentru următorii doi ani au caracter indicativ și servesc drept bază pentru următorul ciclu de planificare bugetară.

Proiectul legii cuprinde un articol distinct (art.44) care reglementează calendarul bugetar, fiind prevăzute activitățile și termenele limită principale în procesul bugetar.

Proiectul legii pune accentul pe responsabilitățile Guvernului și Parlamentului, în timp Ministerul Finanțelor va fi responsabil de stabilirea activităților intermediare și a termenelor detaliate ale calendarului bugetar în raport cu autoritățile publice centrale și locale. Schimbările principale aferente calendarului bugetar se referă la stabilirea termenelor pentru aprobarea CBTM de către Guvern și a limitelor macrobugetare și a modificărilor legislative ce rezultă din politica bugetar-fiscală - de către Parlament și extinderea termenului de prezentare a proiectelor legilor bugetare anuale pentru a avea la bază o analiză mai amplă a mersului executării bugetului pe anul bugetar în curs. Pentru asigurarea respectării calendarului bugetar și disciplinei în procesul bugetar, proiectul legii stabilește termene limită pentru aprobarea de către Parlament și prezentarea proiectelor de buget ale autorităților publice independente⁴. Actualmente prevederile legale privind aprobarea bugetelor autorităților publice autonome, cuprinse în legile specifice ce reglementează activitatea acestor instituții, variază de la lege la lege fără a prevedea cerințele de respectare a calendarului bugetar și a metodologiei generale de planificare a bugetului.

3. Eficientizarea gestionării resurselor bugetare

Prin prezenta lege o atenție deosebită se oferă modului de formare și gestionare a bugetului autorității/instituției bugetare (cap.III, sect.5). Astfel, resursele autorității/instituției bugetare urmează a fi formate din:

- a) venituri generale și surse de finanțare ale bugetului (actualmente componenta de bază);
- b) venituri colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare (actualmente mijloacele speciale, fondurile speciale) și
- c) resurse pentru proiecte finanțate din surse externe.

Totodată, se preconizează schimbarea modului de gestionare a resurselor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare (art.40), acestea urmînd să fie direcționate pentru finanțarea cheltuielilor totale aprobate autorităților/instituțiilor respective, fără a fi condiționate pentru anumite cheltuieli concrete. Astfel, cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se vor aproba, executa și raporta ca un tot întreg, fără divizare pe surse de finanțare. Excepție vor constitui doar resursele pentru proiectele finanțate din surse externe, care vor continua să fie utilizate în scopurile convenite cu donatorii potrivit acordurilor încheiate. Concomitent, la stabilirea volumului veniturilor generale alocate autorităților/instituțiilor se va lua în considerație volumul veniturilor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare, încasate pe parcursul anului. Depășirea volumului aprobat de venituri colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare nu va constitui temei pentru majorarea cheltuielilor, ci vor substitui veniturile generale, în timp ce neîncasarea volumului aprobat de venituri colectate implică reducerea cheltuielilor cu suma respectivă a veniturilor neîncasate.

Scopul acestor schimbări este de a nu admite excepții de la aplicarea principiului universalității bugetului și de la regulile generale de gestionare a bugetului. Această

⁴ La această categorie se referă autoritățile publice, bugetele cărora, potrivit legii, se aprobă individual de către Parlament și ulterior se includ în proiectul bugetului de stat. Actualmente în această categorie se cuprind următoarele autorități publice - Parlamentul, Aparatul Președintelui, Curtea de Conturi, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul superior al magistraturii, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, precum și judecătoriile și curțile de apel.

nouă abordare în gestionarea veniturilor colectate de către instituții, desemenea, este menită să conducă la (i) o mai bună planificare a bugetului prin consolidarea legăturii între politici și alocarea resurselor (*eficiența de alocare*); (ii) la eficientizarea utilizării resurselor bugetare (*eficiența tehnică*) prin evitarea situațiilor de solicitare a finanțării din veniturile generale ale bugetului, atunci cînt pe conturile instituțiilor publice sunt acumulate mijloace bănești în volum substanțial, atribuind astfel în mod abuziv cheltuieli pe seama veniturilor generale; (iii) la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale prin facilitarea controlului asupra țințelor macrobugetare (venituri, cheltuieli, deficit); (iv) la diminuarea riscurilor privind fraudele financiare și (v) simplificarea procedurilor și raționalizarea costurilor privind gestionarea bugetară.

Proiectul de lege prevede schimbarea componenței și rolului rezervelor bugetare, în viitor urmînd a fi formate două tipuri de rezerve:

- a) fondul de rezervă al Guvernului/autorităților publice locale, destinat cheltuielilor urgente survenite pe parcursul anului, care nu au fost posibil de anticipat și de prevăzut în bugetele aprobate inițial (art.33, 34); și
- b) fondul de intervenție al Guvernului, pentru finanțarea cheltuielilor urgente, legate de înlăturarea consecințelor calamităților naturale, în caz de epidemii, precum și în alte situații excepționale (art.33).

În scopul sporirii flexibilității și perfecționării gestionării bugetului, precum și eficientizării resurselor, se preconizează anularea practicii de elaborare și aprobare a planurilor de finanțare ale instituțiilor bugetare cu repartizarea lunară a alocațiilor bugetare. Totodată, proiectul legii prevede stabilirea și publicarea prognozelor bugetar-fiscale trimestriale pentru indicatorii agregați - veniturile, cheltuielile și soldul bugetului public național și a componentelor acestuia, și stabilește cerințele privind monitorizarea și raportarea acestora (art.57), precum și se preconizează consolidarea și perfecționarea practicilor de prognozare și management a lichidităților bugetului pe perioade de timp - trimestre, luni, săptămîni, zile (art.62).

În scopul acoperirii decalajelor temporare de casă, proiectul legii prevede dreptul administratorilor bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și bugetelor locale, de a angaja/acorda în bază contractuală împrumuturi cu scadență în același an bugetar de la bugetele/bugetelor de alte nivele, gestionate în Contul Unic Trezorerial (în continuare CUT).

Proiectul de lege prevede obligativitatea efectuării încasărilor bugetului public național prin CUT al Ministerului Finanțelor, interzicînd autorităților/instituțiilor bugetare deschiderea conturilor bancare în instituțiile financiare fără autorizarea Ministerului Finanțelor. Totodată, este păstrat dreptul Ministerului Finanțelor și a administratorilor bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, de a angaja bănci comerciale pentru efectuarea anumitor operațiuni ce țin de executarea de casă a bugetului (art.60), procedura de selectare a băncii fiind stabilită o dată la trei ani.

Potrivit art.68 din proiectul legii se prevede închiderea la sfîrșitul anului a alocațiilor bugetare nevalorificate și a soldurilor de mijloace bănești din conturile trezoreriale ale autorităților/instituțiilor bugetare, cu excepția celor aferente proiectelor finanțate din surse externe. Totodată, același articol stipulează că soldurile de mijloace bănești din conturile bugetelor componente ale bugetului public național, înregistrate la finele anului bugetar, sunt tranzitorii pe anul bugetar următor. De

asemenea, se stabilesc anumite reglementări specifice privind soldul mijloacelor în conturile instituțiilor amplasate peste hotarele țării, precum și privind volumul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat altor bugete, neutilizate pe parcursul anului bugetar, care urmează a fi restituite la bugetul de stat.

4. Sporirea transparenței bugetar-fiscale și delimitarea rolurilor și responsabilităților în procesul bugetar

Sporirea transparenței bugetar-fiscale constituie un alt obiectiv de bază al proiectului de lege, care oferă o redacție îmbunătățită a principiului transparenței (art.11) în conformitate cu Codul FMI privind transparența fiscală. Astfel, de rînd cu cerințele obligatorii de publicare a actelor legislative și normative în domeniu, principiul transparenței mai cuprinde și cerințe privind stabilirea clară a rolurilor în procesul bugetar și a procedurilor transparente în domeniul bugetului, precum și publicarea informației bugetare cuprinzătoare într-o manieră clară și accesibilă publicului. De asemenea proiectul legii prevede responsabilitatea autorităților/instituțiilor publice pentru publicarea bugetelor, precum și a rapoartelor privind implementarea acestora.

Un accent deosebit în cadrul proiectului legii se pune pe delimitarea clară a competențelor în domeniul bugetar-fiscal și lărgirea împuternicirilor participanților în procesul bugetar, concomitent cu ridicarea nivelului de responsabilitate a acestora.

Pentru a evidenția participării și responsabilitățile acestora în procesul bugetar și în baza studiului legislației bugetare în alte țări (Albania, Georgia, România), proiectul legii cuprinde un capitol separat dedicat competențelor și responsabilităților participanților în procesul bugetar (cap.II, secț.3). Astfel, în cadrul acestei secțiuni, sunt determinate competențele și responsabilitățile Parlamentului, Guvernului, Ministerului Finanțelor, autorităților publice centrale și locale, instituțiilor bugetare, precum și autorităților/instituțiilor publice responsabile de BASS și FAOAM.

În proiectul legii se prevede sporirea rolului Parlamentului în planificarea strategică a bugetului (art.46), fiind prevăzută responsabilitatea acestuia pentru aprobarea limitelor macrobugetare pe termen mediu și a modificărilor legislative ce rezultă din politica bugetar-fiscală, în baza căroră Guvernul va elabora legile bugetare anuale.

În contextul planificării strategice noua lege va prevedea împuterniciri suplimentare APC de specialitate pentru elaborarea, aprobarea raportarea și publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli, precum și stabilirea priorităților de cheltuieli (art.19). De asemenea se prevede că de rînd cu rapoartele financiare, autoritățile publice centrale vor prezenta și rapoarte privind implementarea programelor și performanța realizată în domeniile de competență.

De asemenea sunt prevăzute reglementări privind împuternicirile Guvernului, precum și a autorităților publice în ce privește redistribuirea alocațiilor bugetare pe parcursul anului (art.58), repartizarea și detalierea alocațiilor bugetare conform clasificăției bugetare (art.56).

În același timp, proiectul legii prevede consolidarea rolului Ministerului Finanțelor pentru coordonarea generală a procesului de gestionare a finanțelor publice, revenindu-i funcții și împuterniciri de reglementare metodologică, monitorizare și analiză a componentelor BPN.

Analiza impacturilor

Proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, urmează să aibă un impact benefic atât sub aspect de reglementare, cât și din punct de vedere economic și social, ridicând sistemul de gestionare a finanțelor publice la un nivel calitativ nou.

Astfel, introducerea regulilor bugetar-fiscale și stabilirea unor limite macrobugetare pe termen mediu cu privire la nivelul deficitului bugetar, cheltuielilor totale și a cheltuielilor de personal ale bugetului public național, va spori disciplina fiscal-bugetară la nivel agregat și va asigura durabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung. Totodată, noile abordări în ce privește gestionarea veniturilor colectate de către autorităților/instituțiilor bugetare vor conduce la eficientizarea utilizării resurselor bugetare.

Reglementarea complexă și unificarea procedurilor de gestionare a resurselor bugetare, precum și delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților în domeniul bugetar-fiscal, va contribui la îmbunătățirea managementului bugetului și va facilita procesul de luare a deciziilor cu privire la buget. De rînd cu aceasta, regulile îmbunătățite și procedurile transparente de gestionare a bugetului, în special, a asistenței financiare din exterior, va sensibiliza partenerii externi și va facilita atragerea investițiilor din exterior.

Totodată, implementarea legii în cauză va prezenta noi provocări pentru toți participanții implicați în gestionarea finanțelor publice. Astfel, Parlamentul, în special comisia de specialitate, trebuie să-și consolideze capacitățile de analiză a bugetului în procesul examinării limitelor macrobugetare pe termen mediu și a legilor bugetare anuale. Guvernul va avea nevoie de capacități mai bune pentru stabilirea priorităților de politici pentru alocarea resurselor. Ministerul Finanțelor va avea nevoie de capacități îmbunătățite pentru stabilirea unui cadru macrofinanciar realist, implementarea și utilizarea noului sistem informațional de management financiar integrat. Ministerele și alte organe ale administrației publice vor necesita capacități îmbunătățite pentru analiza și planificarea strategică, formularea unor propuneri de buget realiste în cadrul unor limite bugetare stricte, precum și pentru formularea, implementarea și raportarea programelor bugetare în bază de performanță.

Un rol important în implementarea cu succes a legii în cauză revine reformelor complementare în alte domenii conexe, cum sunt reforma administrației publice, reforma sistemului de control financiar public și audit, reforma descentralizării fiscale și altele.

Implementarea adecvată a prevederilor prezentei legi, fiind susținută de noul sistem informațional integrat de management financiar, metodologiile îmbunătățite vizînd planificarea bugetului pe termen mediu și în bază de programe și performanță, implementarea practicilor moderne de control financiar și audit intern, vor crea un suport pentru a asigura un management eficient și durabil al resurselor financiare publice.

Veaceslav Negruța

Ministrul Finanțelor