

FINANȚELE PUBLICE ȘI RESPONSABILITATEA BUGETAR-FISCALĂ: COMENTARIU ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE

dr. hab. prof. univ. **Tatiana MANOLE**,
Institutul de Economie,
Finanțe și Statistică al AȘM

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 financial 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.

Proiectul de lege **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale** vine să îmbunătățească managementul finanțelor publice, adică să optimizeze cheltuirea banului public și suplimentarea veniturilor bugetare printr-un suport legislativ mai amplu. Documentul are o structură și un conținut consistent: cuprinde 8 titluri și 85 de articole. La baza elaborării lui a stat **Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24 mai 1996** și alte acte normative care reglementează finanțele publice.

De menționat 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 fost întărirea disciplinei bugetar-fiscale și a procedurilor de elaborare și executare a bugetului. La fel, Guvernul și-a focalizat preocupările în domeniul finanțelor publice locale, adoptând în 1998 Legea finanțelor publice locale, elaborată în noua redacție în 2003. Consolidarea autonomiei financiare locale, delimitarea responsabilităților financiare între administrația publică centrală și cea locală sunt problemele cheie în domeniul finanțelor publice locale.

În ultimul deceniu au fost promovate o serie de reforme privind managementul finanțelor publice și anume: s-a aprobat cadrul de cheltuieli pe termen mediu; bugetele centrale (componente ale Bugetului Public Național) se elaborează în bază de programe și performanță (acest din urmă principiu se implementează actualmente și la elaborarea bugetelor locale); s-a consolidat sistemul trezorerial; s-a modernizat sistemul de control financiar public intern. Toate aceste reforme au avut drept scop consolidarea și îmbunătățirea managementului finanțelor publice, planificării strategice a bugetului pe termen mediu.

Totuși, deși sub multe aspecte managementul finanțelor publice s-a ameliorat, în acest domeniu extrem de complex rămân unele laturi care au nevoie de perfecționare continuă. De aceea, considerăm că noul proiect de lege privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale este un document de valoare și necesar pentru perfecționarea managementului finanțelor publice.

În continuare vom încerca să scoatem în evidență unele laturi forte ale acestui document complex. Totodată vom analiza și unele neajunsuri, în opinia noastră, care ar trebui să fie luate în calcul de autorii documentului pentru a-l îmbunătăți.

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 de lege face o revizuire a legislației bugetare existente, aceasta fiind îmbunătățită cu practicile altor state în domeniul managementului finanțelor publice.

3. Nota informativă anexată la proiectul de lege argumentează necesitatea schimbărilor de structură și de conținut al Legii Finanțelor Publice.

4. Este binevenită introducerea CBTM (cadru-lui bugetar pe termen mediu), care substituie CCTM (cadru-lui de cheltuieli pe termen mediu), deoarece planificarea strategică bugetară se face nu numai la

partea de cheltuieli, dar și la partea de venituri – la tot cadrul bugetar.

5. Este bine că la baza sistemului bugetar al Republicii Moldova stă Bugetul Public Național, fiind identificată totodată o nouă agregată – 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+FAOAM).

6. Principiile bugetare, pe lângă cele tradiționale, s-au completat cu unele noi:

- principiul stabilității și durabilității bugetare;
- principiul eficienței și eficacității gestionării resurselor bugetare.

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

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

9. Sunt modificări 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) de a orienta resursele spre priorități.

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

În același timp, considerăm că proiectul de lege respectiv are și un șir de neajunsuri, pe care le analizăm în ceea ce urmează:

1. Legea trebuie să se numească **Legea fundamentală a Finanțelor Publice**, deoarece ulterior în baza ei va fi elaborată **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 2-a este o componentă a acestei legi, de rând cu multe alte componente. De aceea, în opinia noastră, cea de-a doua parte trebuie să fie omisă.

2. Articolul 3. Noțiuni de bază trebuie completat cu astfel de noțiuni, ca:

- buget bazat pe programe și performanță;
- eficiența bugetară;
- eficacitatea bugetară;
- patrimoniul public;
- active financiare.

Aceste noțiuni trebuie definite, deoarece ele sunt utilizate în prezentul proiect de lege.

3. Articolul 14. Clasificația bugetară. Sistemul unic de clasificare bugetară prevede nu numai clasificarea cheltuielilor, dar și a veniturilor.

De aceea între cele 5 tipuri de clasificare bugetară trebuie făcută distincție – ce anume 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.

La fel, ar fi fost bine de specificat prin definiție aceste tipuri – fiecare în parte:

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

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

c) clasificarea programelor – indică ce rezultat se urmărește a fi obținut în urma cheltuirii banilor publici (de exemplu, dezvoltarea transportului etc.);

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

e) clasificarea 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 legii date se vor elabora toate documentele legate de sistemul bugetar și procesul bugetar, inclusiv Clasificația Bugetară.

4, Articolul 24. Veniturile bugetare.

(1) Veniturile bugetare se formează din:

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

În opinia noastră, „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**.

Considerăm, că aceste venituri trebuie să fie numite „**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

Din punctul nostru de vedere, aceste venituri trebuie să fie numite „**mijloace speciale**”.

c) transferuri de la alte bugete

d) propun, ca să fie adăugat pct.d) și aici să fie indicate „contribuțiile, granturile și alte încasări cu caracter nerambursabil”

Nota: 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 mărime de cel mult 2% din volumul veniturilor generale, prevăzute în bugetul respectiv.

Destinația: finanțarea cheltuielilor urgente.

Art.33. *Fond de intervenție* al Guvernului, în mărime de cel puțin 5% din volumul veniturilor generale, prevăzute în buget.

Destinația: pentru situații excepționale.

Nota: Care-i deosebirea? De ce e nevoie în Bugetul de Stat de 2 fonduri cu aceeași destinație?

Trebuie specificat fondul creat în componența Bugetului de Stat și fondul creat în alte bugete componente ale Bugetului Public Național.

O deosebită atenție trebuie acordată articolului 38 deoarece, în formula în care este prezentat în proiectul de lege, acest articol diminuează autonomia financiară a instituțiilor bugetare și a autorităților publice, în același timp. Mai jos argumentăm acest punct de vedere.

6. Art. 38. Veniturile colectate de autoritățile publice/instituțiile bugetare.

Acest articol ridică mai multe întrebări 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 este a autorului) 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”.

Rezultă 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**, 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 aparține 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 bilanță independentă 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 referim la **Legea Învățământului**, intrată în vigoare la 09.11.95 și valabilă în prezent, vom vedea că **articolul 49 Autonomia universitară** explicit stipulează 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 virează domeniile conducerii, structurării și funcționării instituției, activității didactice și de cercetare științifică, **administrării și finanțării** (subliniat de autor) 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 aparține autorului).

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

Este foarte important **capitolul V** al Legii Învățământului, care se intitulază **Finanțarea sistemului de învățământ, baza lui tehnico-materială**. Mai jos 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 gospodăria didactice, ateliere experimentale etc.), precum și din arendarea localurilor, construcțiilor, echipamentelor;
- c) donațiile și veniturile provenite din colaborarea (cooperare) internațională, precum și donațiile de la persoane fizice și juridice.

Lapct. 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”.

Lapct. 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 aparține autorului).

Am reprodus în totalitate 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 a 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. Iată de ce, acestea au dreptul să le utilizeze (cheltuiască) în folosul colectivului prin decizia consiliului de administrare sau a altui organ abilitat.

Prevederile art.38 trebuie revăzute, ele știrbesc principiile de descentralizare și autonomie locală și financiară prevăzute 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 privind instituirea **Organului consultativ în domeniul bugetar-fiscal** trebuie **lichidat**. Există organe specializate, precum Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (IFPS) și alte organe abilitate în acest domeniu, care vor fi cointeresate, prin atribuțiile pe care le dețin, 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 greu 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 de introdus compartimentul **Executorii de buget (ordonatorii de credite)**, fiind indicate tipurile de executori de buget, drepturile și obligațiile lor.

Concluzii

În general, proiectul de lege nominalizat este un document amplu prin sfera sa de cuprindere, care pornește de la obiectivul și scopul legii, de la principii, reguli, competențe și responsabilități bugetare (Titlul I, II).

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 – elaborare, adoptare, executare și raportarea bugetului.

Titlul V: Monitoringul financiar specifică responsabilitatea acestuia.

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: Prevederi finale și tranzitorii indică necesitatea aducerii legislației și a tuturor normativelor în vigoare în conformitate cu prezenta lege.

E de menționat faptul, că pe parcursul perioadei de mai bine de un deceniu, în Republica Moldova s-au realizat reforme substanțiale în domeniul finanțelor publice și în cel al fiscalității. Prin urmare, nu trebuie revizuit radical tot ce avem bun în legislația bugetar-fiscală existentă. Trebuie să se examineze cu atenție legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (cu modificări și completări) și de ținut cont de tot ce am obținut, îmbunătățind mereu.

Părerea noastră este că în urma adoptării acestui proiect de lege, care urmează să fie desigur îmbunătățit, vom avea o legislație bugetar-fiscală avansată.

Bibliografie

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



Iurie Platon. *Pastorale*, 1991, șamotă