

**Comentarii la proiectul de lege cu privire la
modificarea și completarea unor acte legislative
pentru a fi aduse în concordanță cu prevederile
Legii nr.181/2014**

Autor: Dumitru Budianschi

Ministerul Finanțelor a elaborat și a publicat pe 25 august 2017 spre consultare „Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative”, care are ca scop aducerea cadrului legal în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014. Analiza modificărilor și completărilor propuse la cele 82 de acte legislative, după cum este menționat și în Nota informativă, relevă că, în linii mari, modificările propuse pot fi grupate în 4 categorii:

1. Unificarea normelor legale privind elaborarea, aprobarea și administrarea bugetelor autorităților bugetare independente și alinierea acestora la calendarul bugetar și la procedurile bugetare generale stipulate în legea nr. 181/2014

Această grupă de modificări se referă la 14 autorități publice independente¹ și atinge două aspecte: (i) unificarea, clarificarea chestiunilor ce țin de procesul bugetar al autorităților independente; și (ii) modificarea modului de elaborare și aprobare a bugetelor acestora. Considerăm că modificările de la primul aspect sunt cu binevenite și necesare, însă fără a atinge modul existent de aprobarea a bugetelor (al doilea aspect), adică menținând (sau dezvoltând) modalitatea existentă de aprobare a bugetelor autorităților independente de către Parlament după care să fie incorporate în Bugetul de Stat. Cu alte cuvinte această unificare trebuie să fie efectuată fără a aduce prejudicii independenței acestor instituții. În opinia noastră, Republica Moldova prin procedurile, practicile și cultura de cooperare pe care o manifestă în interacțiunea dintre diferite instituții, încă nu este pregătită pentru a anula această practică. Aceste modificări oferă Guvernului sau/și Ministerului Finanțelor posibilitatea de a utiliza mai multe modalități și cai pentru a exercita presiune asupra autorităților independente. Cu referire la argumentul menționat în Nota Informativă că ”Adoptarea separată a bugetelor autorităților independente nu se încadrează în bunele practici europene” cel puțin pentru Instituțiile Supreme de Audit situația este altfel², numai în câteva state Guvernul este implicat în procesul de aprobare a bugetului acestora. Prin urmare considerăm că în condițiile actuale pentru Republica Moldova elaborarea și aprobarea bugetului autorităților independente în conformitate cu regulile generale este prematură.

2. Delimitarea competențelor și responsabilităților în procesul bugetar și accentuarea responsabilității conducătorului autorității/instituției bugetare pentru administrarea bugetului instituției și a patrimoniului public aflat în gestiune.

Modificările de la această grupă sunt necesare pentru unificarea noțiunilor aplicate în procesul bugetar și a responsabilităților conducătorilor autorităților în partea ce ține de managementul financiar.

3. Aducerea în concordanță cu noua terminologie și cu noile reguli (stipulate în legea finanțelor publice) de gestionare a veniturilor colectate de autoritățile/instituțiile bugetare, eliminarea tratării veniturilor colectate ca venituri proprii în afara bugetului.

Stabilirea, colectarea și utilizarea „veniturilor colectate” în Republica Moldova nu are un concept unic aprobat sau asumat de Guvern în conformitate cu care aceste venituri să fie introduse și gestionate. Practica existentă în multe privințe (după cum se stipulează și în Nota informativă la proiectul de lege) duce la utilizarea ineficientă a resurselor

¹ Parlamentul, aparatul Președintelui RM, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție și instanțele judecătorești, Curtea de Conturi, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Centrul Național Anticorupție, Consiliul Concurenței, Comisia Națională de Integritate, Comisia Electorală Centrală, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, Oficiul Avocatului Poporului.

² Survey on the independence of supreme audit institutions, EuroSAI, 2013, http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/training/training-events/InSem2014/3.-Survey-on-the-Independence-of-SAIs_final.pdf

publice, creează probleme de inechitate și riscuri de abuz. Considerăm modificările aduse prin proiectul propus ca un pas important pentru îmbunătățirea situației la acest capitol.

4. Excluderea prevederilor privind stabilirea prin acte normative altele decât legea bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din PIB pentru anumite domenii, sectoare sau programe.

„Rezervarea” unei cote din buget sau PIB pentru anumite domenii sau activități este o altă sursă de utilizare ineficientă a banilor publici. În aceste cazuri, mijloacele bugetare nu pot fi utilizate în totalitate în conformitate cu prioritățile identificate, deoarece cel puțin o parte din banii „rezervați” vor fi cheltuiți pe activități cu o prioritate mai puțin stringentă sau vor fi „căutate”, „inventate” cheltuieli pentru a valorifica fondul acordat prin lege. Astfel, modificările propuse sunt extrem de importante și necesare. Totodată, este bine de menționat că stabilirea diferitor cote de finanțare în actele legislative sectoriale au apărut nu fără motiv – capacitatea joasă de planificare multianuală, transparența joasă în alocarea banilor, lipsa proceselor participative de formare a bugetelor și documentelor strategice, etc a rezultat în neglijarea finanțării unor sectoare publice sau subfinanțarea nepermis de mare a acestora. În aceste condiții, odată cu excluderea tuturor acestor prevederi, pentru a evita apariția condițiilor în care au fost introduse aceste „rezervări” de resurse, este necesar ca Ministerul Finanțelor să întreprindă măsuri suplimentare pentru asigurarea stabilității și sustenabilității bugetare, inclusiv la nivel sectorial prin îmbunătățirea procedurilor de planificare multianuală, formarea participativă și transparentă a bugetelor, sporirea controlului parlamentar și public asupra întregului proces bugetar.

De asemenea, la această grupă de modificări pot fi menționate și cele ce se referă la Fondul Rutier. Mai exact în proiect se propune de exclus cota din accize (de 80% la moment) la combustibil care se varsă în acest fond, precum și abrogarea Regulamentului Parlamentului 893/1996 cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier. Ținem să atragem atenția că Fondul Rutier în forma în care a funcționat și va mai continua să funcționeze după modificările propuse nu corespund bunelor practici stabilite pentru astfel de fonduri³. În general pentru drumurile publice care nu sunt concesionate, pentru finanțarea lucrărilor de întreținere/ menținere a infrastructurii rutiere există două abordări: (i) finanțarea în baza alocațiilor bugetare (programelor, etc prin procesului bugetar general, posibil cu păstrarea veniturilor dedicate) pentru țările cu o capacitate bună de planificare multianuală , și (ii) prin crearea Fondurilor Rutiere (în UE nu este o practică răspândită) de regulă pentru țările care eșuează sau există riscul să eșueze să acorde suficiente resurse pentru întreținerea infrastructurii rutiere. Banca Mondială și alte organizații au elaborat bune practici pentru astfel de fonduri, care sunt cunoscute și sub sintagma de Fonduri Rutiere de generația a doua. În aceste condiții, considerăm că propunerile de modificări la acest capitol nu aduc plus valoare în partea ce ține de utilizarea resurselor în acest domeniu, însă comportă riscul de revenire la situația de până la 2009 când sectorul a fost puternic sub finanțat. În acest context, considerăm oportun menținerea veniturilor din accize la carburanți în cota de 80% ca sursă bugetară dedicată cel puțin până la aprobarea unui nou concept de finanțare a lucrărilor de menținere/reparație a infrastructurii rutiere. Astfel, este necesar ca Ministerul Finanțelor să mențină inițiativa privind reglementarea modului de finanțare a întreținerii/ reparației pentru infrastructura rutieră și împreună cu autoritatea centrală în domeniul transporturilor (Ministerul Economiei) să vină cu un nou concept de finanțare a acestui sector (sau clarificarea, dezvoltarea celui existent).

În concluzie, cu excepția modificărilor ce aduc atingere independenței autorităților independente și cu privire la fondul rutier, prevederile proiectului în cauză vin să îmbunătățească cadrul privind procesul bugetar general. Însă, fără măsuri de îmbunătățire a modului în care bugetele sunt formate, aprobate și executate există riscul revenirii la dezechilibre semnificative pe anumite sectoare publice, revenind la situația similară celei de până la 2009.

³ vezi „Evaluarea eficienței și transparenței utilizării resurselor financiare publice alocate pentru drumuri” (2012), http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Evaluarea_eficienței_si_transparenței_utilizării_resurselor_financiare_publice_alocate_pentru_drumuri.pdf și „Evaluarea transparenței utilizării fondului rutier” (2015), http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Fondul_Rutier_2015.pdf