

Analiza guvernantei bugetar-fiscale în Republica Moldova în comparație cu practica Uniunii Europene

1. Introducere

Scopul acestui document este de a analiza cadrul de guvernanta bugetar-fiscală¹ în Republica Moldova în raport cu practicile Uniunii Europene (UE).

Drept punct de reper în elaborarea documentului au servit practicile UE de guvernanta fiscală, care variază considerabil de la țară la țară. Pentru a focusa analiza practicii UE pe anumite elemente cheie de guvernanta bugetar-fiscală, documentul cuprinde o analiză comparativă a guvernantei bugetar-fiscale în Moldova în raport cu unele țări selectate, care deja sunt membre ale UE (Suedia, Lituania, Slovacia) sau care se afla în proces de aderare (Serbia).

Analiza a fost elaborată în strânsă colaborare cu reprezentanții acestor țări. De asemenea, incorporează rezultatele unui amplu proces de consultare cu autoritățile publice interesate și alte organizații relevante în domeniu din partea societății civile, care a avut loc în decursul anului 2016.

Documentul are următoarea structură:

- Secțiunea 2 prezintă informația de bază asupra cadrului general privind guvernanta bugetar-fiscală, în baza informației de pe pagina web a Direcției Generale pentru Afaceri Economice și Financiare a Comisiei Europene;
- Secțiunea 3 prezintă câteva cazuri de țară privind guvernanta bugetar-fiscală în Lituania, Serbia, Slovacia și Suedia;
- Secțiunea 4 oferă o analiză comparativă a cadrului bugetar-fiscal al Republicii Moldova în raport cu cadrul UE, în special cu cele patru țări analizate;
- Secțiunea 5 rezumă provocările majore privind procesul de reformă a guvernantei fiscale în Moldova ;
- Secțiunea 6 prezintă concluziile cu privire la acțiunile pe care Republica Moldova ar putea să le întreprindă pe termen mediu și lung în ceea ce privește îmbunătățirea guvernantei bugetar-fiscale.

2. Esența guvernantei bugetar-fiscale și practica UE

Guvernanta bugetar-fiscală reprezintă ansamblul de reguli, reglementări și proceduri, care influențează modul în care politica bugetar-fiscală este planificată, aprobată, implementată și monitorizată. Elementele de bază ale guvernantei bugetar-fiscale se referă în special la:

- I. Reguli bugetar-fiscale numerice naționale;
- II. Instituții bugetar-fiscale independente, și;
- III. Cadru bugetar pe termen mediu.

Guvernanta bugetar-fiscală are mai multe obiective, printre care:

¹ În documentele UE și practica altor țări se utilizează termenul de “guvernanta fiscală”.

- Atingerea pozițiilor bugetare durabile, în special prin limitarea deficitului, adică prevenirea tendinței de a promova politici bugetar-fiscale nesustenabile, care generează deficite mari și creșterea ponderii datoriei;
- Reducerea ciclicității politicii bugetar-fiscale, și;
- Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice.

Controlul deficitului și a asumărilor pro ciclice pot fi realizate, de exemplu, prin constrângerea interferenței pe termen scurt din partea factorilor politici și prin promovarea unei planificări bugetar-fiscale pe termen mai lung. Acest lucru ar evita abordarea pe termen scurt asociată, de obicei, ciclurilor de elaborare a politicilor.

Guvernanța bugetar-fiscală eficientă urmărește, de asemenea, o mai bună coordonare între diferitele niveluri de conducere, în special în țările puternic descentralizate.

Guvernanța bugetar-fiscală poate sprijini utilizarea eficientă a resurselor publice prin monitorizarea eficienței programelor de cheltuieli publice și prin corelarea alocării resurselor cu performanța.

Bazele practicii UE au fost stabilite în Tratatul de la Maastricht din 1992, care stabilește limite pentru deficitul bugetar și datoria sectorului public ca pondere din PIB de 3% și, respectiv, 60% și, de asemenea, ulterior, în Pactul de stabilitate și creștere din 1997, luând în considerare dezvoltarea continuă și îmbunătățirea în timp a practicilor.

În 2011, un pachet de reglementări în conformitate cu Directiva 2011/85/UE a Consiliului a stabilit cerințele generale pentru cadrele bugetare ale statelor membre UE, cunoscut sub numele "Six Pack".

Reformele privind guvernanța UE includ cerința de a adopta reguli naționale pentru deficitul bugetar structural, de a reduce anual datoria până când se ajunge la 60% din PIB și de a consolida cadrele bugetare naționale.

Consolidarea cadrelor bugetare, în special, a regulilor bugetar-fiscale numerice, a apărut ca un răspuns cheie la efectele bugetar-fiscale aferente crizei. În zona euro și în majoritatea statelor membre UE, acesta implică reforme instituționale la nivel național și local. De asemenea, multe țări în afara UE au început sau iau în considerație reformarea regulilor bugetar-fiscale existente și introducerea altora noi, pentru a oferi o ancoră pe termen mediu, a sprijini eforturile credibile de ajustare pe termen lung, și a asigura sustenabilitatea bugetar-fiscală.

I. Regulile bugetar-fiscale

Supravegherea bugetară în cadrul UE se efectuează avînd la bază regulile bugetar-fiscale, specifice fiecărui stat membru. Obiectivul general al stabilirii acestor reguli este de a evita deficitul public excesiv, dar și datoria publică excesivă.

Regulile bugetar-fiscale specifice fiecărei țări pot fi analizate, în special prin:

- definiția și domeniul de aplicare al regulilor;
- cadrul pentru respectarea efectivă a regulilor, bazat pe o analiză veridică și independentă, efectuată de organe independente sau organe care beneficiază de autonomie funcțională față de autoritățile guvernamentale ale Statelor Membre;

- consecințele în caz de nerespectare a regulilor.

O regulă bugetar-fiscală impune o constrângere de lungă durată asupra politicii fiscale, prin stabilirea limitelor numerice pentru agregatele bugetare. Aceasta implică faptul că sunt stabilite limitele pentru politica bugetar-fiscală, care nu pot fi schimbate în mod frecvent, iar o anumită orientare operațională este asigurată prin specificarea unui obiectiv numeric, care limitează un anumit agregat bugetar.

Pot fi evidențiate patru tipuri principale de reguli bugetar-fiscale în funcție de tipul de agregat bugetar pe care acestea trebuie să le constrângă. Acestea sunt: reguli privind datoria publică, reguli privind soldul bugetar, reguli privind cheltuielile și reguli privind veniturile.

- *Reguli privind datoria* stabilesc o limită explicită sau o țintă pentru datoria publică, ca pondere în PIB;
- *Reguli privind soldul bugetar* constrâng nivelul deficitului bugetar și sunt în mare parte sub controlul factorilor de decizie politică;
- *Reguli privind cheltuielile* stabilesc limite privind cheltuielile totale, primare sau curente;
- *Regulile privind veniturile* stabilesc plafonul sau minimul veniturilor și vizează stimularea colectării veniturilor și /sau prevenirea unei poveri fiscale excesive.

Multe țări combină două sau mai multe reguli bugetar-fiscale pentru a aborda diferite obiective macro-fiscale.

II. Instituții bugetar-fiscale independente

În mai multe state membre ale UE instituțiile bugetar-fiscale independente (numite și *consilii fiscale*) sunt menite să promoveze sustenabilitatea finanțelor publice prin intermediul funcțiilor de:

- evaluare publică a planurilor și a performanței bugetar-fiscale, inclusiv monitorizarea respectării regulilor bugetar-fiscale;
- evaluare sau furnizare a prognozelor macroeconomice și bugetare;
- promovare a transparenței bugetar-fiscale și stimularea unor dezbateri publice efective cu privire la aspectele bugetar-fiscale, și;
- creștere a costurilor reputaționale a politicilor nedorite.

Caracteristicile de bază ale unui consiliu fiscal bine conceput includ:

- Independență funcțională;
- Capacități analitice puternice;
- Rapoarte și declarații pe scară largă reflectate în mass-media.

Majoritatea Statelor Membre ale Uniunii Europene au consilii fiscale independente, care contribuie la elaborarea politicilor bugetar-fiscale și supravegherea acestora prin oferirea de analize, evaluări și recomandări. Există, totuși, o variație semnificativă în modul de organizare și funcționare a consiliilor fiscale la nivel internațional.

În primul rând, există o diversitate considerabilă de modele instituționale. Consiliile fiscale în economiile cu venituri medii și avansate sunt în mare parte atașate la puterea legislativă, executivă sau sunt autorități independente, cu câteva cazuri în care acestea sunt atașate la instituția supremă de audit sau la banca centrală.

Tabelul 1. Experiența internațională privind Consiliile Fiscale (selectiv)

Aranjamente instituționale	Țări (exemple)
Oficiul parlamentar pentru Buget	Australia, Canada, Italia, Georgia, Coreea de Sud, Africa de Sud, Kenya, Statele Unite ale Americii
Putere executivă	Olanda, Marea Britanie, Belgia, Slovenia, Croația, Japonia
Independente	Germania, Ungaria, Irlanda, Portugalia, Romania, Serbia
Alte	Franța, Finlanda, Lituania

Sursă: FMI, Setul de date a Comisiei Europene

În al doilea rând, există variații considerabile în domeniul de aplicare și dimensiunea consiliilor fiscale, consiliile mici având de obicei competențe mai reduse decât cele mai mari. După cum au punctat Debrun și Kinda (2014)², consiliile fiscale mici (cu mai puțin de 10 de profesioniști cu normă întreagă) sunt adesea însărcinați cu evaluarea politicii bugetar-fiscale, în timp ce consiliile mai mari combină diferite funcții, inclusiv cea de pregătire a prognozei, analiza sustenabilității pe termen lung și chiar calcularea costurilor măsurilor de politică. Personalul consiliilor fiscale diferă de la caz la caz și pot include academicieni, experți în domeniul politicilor și funcționari publici.

Tabelul 2. Numărul personalului din cadrul Consiliului Fiscal (selectiv)

Personal (total)	Țara
Mai puțin de 10	Australia, Croația, Finlanda, Ungaria, Irlanda, Italia, Kenya, Serbia, Slovenia
Mai mult de 10	Belgia, Canada, Georgia, Olanda, Coreea de Sud, Africa de Sud, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii

Sursă: FMI, Setul de date a Comisiei Europene

III. Cadre bugetare pe termen mediu

După cum este prevăzut în Directiva 2011/85/UE, statele membre ale UE sunt obligate să stabilească un cadru bugetar pe termen mediu. Acest cadru este definit ca un set de aranjamente, proceduri, reguli și instituții care stau la baza politicilor bugetar-fiscale ale sectorului guvernamental general pe o perspectivă ce depășește calendarul bugetar anual. Aceasta presupune adoptarea unei planificări bugetare pentru cel puțin trei ani, pentru a se asigura că planificarea bugetară națională urmează o perspectivă multianuală.

În conformitate cu prevederile din respectiva Directivă, cadrele bugetare pe termen mediu trebuie să includă proceduri pentru stabilirea următoarelor elemente:

- Obiective bugetare multianuale clare și transparente în ceea ce privește deficitul bugetar general și datoria publică, precum și orice alt indicator bugetar agregat, cum ar fi

² Debrun, Xavier and Kinda, Tidiane (2014, April). Consolidarea ex-post a credibilității fiscale—Apariția Consiliilor Fiscale. Un nou Set de date. Documentul FMI (WP/14/58)

cheltuielile, asigurându-se că acestea sunt compatibile cu toate regulile bugetar-fiscale numerice în vigoare;

- Prognoze pentru fiecare sursă majoră de venituri și articol de cheltuieli ale bugetului general pe anul bugetar respectiv și în perspectiva pe termen mediu, pe baza politicilor neschimbate (linia de bază), cu mai multe specificații asupra bugetului de stat și bugetelor de asigurare socială și medicală;
- O descriere a politicilor prevăzute pe termen mediu cu impactul asupra bugetului general, repartizate pe venituri majore și articole de cheltuieli, arătând modul în care obiectivele bugetare pe termen mediu vor fi atinse;
- O evaluare a efectelor politicilor prevăzute asupra sustenabilității finanțelor publice pe termen lung.

Legile bugetare anuale trebuie să fie elaborate în corespundere cu cadrul bugetar pe termen mediu. Mai exact, prognozele și prioritățile privind veniturile și cheltuielile, care rezultă din cadrul bugetar pe termen mediu, trebuie să constituie baza pentru pregătirea bugetului anual. Orice abatere de la aceste prevederi trebuie explicate în modul corespunzător.

Statele membre ale UE au fost obligate să pună în aplicare prevederile prezentei Directive până la 31 decembrie 2013. Până la 14 decembrie 2018, Comisia Europeană trebuie să publice o revizuire cu privire la relevanța prezentei Directive. Revizuirea va evalua, de asemenea, relevanța cerințelor statistice pentru toate subsectoarele administrației publice, proiectarea și eficacitatea regulilor bugetar-fiscale numerice din statele membre, precum și nivelul general de transparență al finanțelor publice din statele membre.

Directiva Consiliului 2011/85/UE trebuie aplicată în statele membre ale UE și, prin urmare, aceasta nu este obligatorie pentru Republica Moldova. Cu toate acestea, Acordul de asociere dintre UE și Republica Moldova și Titlul IV capitolul 7 al acestuia prevede dezvoltarea continuă a planificării bugetare multianuale și alinierea la bunele practici ale UE. În acest sens, unele dintre prevederile Directivei ar putea fi relevante pentru contextul Moldovei.

3. Studii de caz privind practica unor țări

Cele patru țări selectate în contextul acestei analize abordează în mod diferit conceptul de guvernanță bugetar-fiscală. Secțiunea respectivă prezintă detaliat principalele elemente ale guvernanței bugetar-fiscale din Lituania, Serbia, Slovacia și Suedia. Aceste elemente sunt prezentate mai jos sub formă de tabel și includ:

- Cadrul legal de bază al guvernanței bugetar-fiscale (1);
- Setul de reguli bugetar-fiscale ce limitează agregatele bugetare (2);
- Clauze derogatorii privind aplicarea regulilor bugetar-fiscale (3);
- Rolul Ministerului Finanțelor ca autoritate bugetar-fiscală centrală și mandatul său în ceea ce privește guvernanța bugetar-fiscală (4);
- Principalele caracteristici ale cadrului bugetar pe termen mediu și rolul acestuia în elaborarea politicilor bugetar-fiscale (5);
- Modul de organizare și funcționare a consiliului bugetar-fiscal, inclusiv conținutul funcțiilor realizate de către aceste instituții (6);

- Aspecte practice privind implementarea cadrului de guvernanta bugetar-fiscală, inclusiv eventualele probleme (7).

LITUANIA

1. CADRUL LEGAL
<ul style="list-style-type: none">• Legea cu privire la disciplina fiscală (2007).• Legea organică despre buget (1990).• Legea constituțională privind punerea în aplicare a Tratatului Fiscal (2014).
2. REGULI BUGETAR-FISCALE
<p>Regulile fiscale sunt definite în Legea cu privire la disciplina fiscală.</p> <p><u>Regula cu privire la datoria publică:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Respectarea normelor legale potrivit cărora datoria publică să nu depășească nivelul de 60% din PIB, conform previziunilor pe parcursul mai multor decenii, reprezintă esența disciplinei bugetar-fiscale și măsura imperativă pentru implementarea disciplinei bugetar-fiscale. <p><u>Regula cu privire la deficit:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• În cazul în care decalajul PIB (output gap) este pozitiv, sau există o inflație de peste 3%, legile bugetare trebuie să asigure un minim de 1% din PIB creștere în soldul bugetului general, cu excepția cazului în care se înregistrează o creștere lentă sau creșterea cheltuielilor este limitată conform regulii de cheltuieli (vezi mai jos). <p><u>Regula veniturilor:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Ratele de impozitare nu vor fi reduse în cazul în care anul bugetar precedent s-a încheiat cu deficit;• Veniturile neprevăzute urmează a fi utilizate pentru reducerea deficitului. <p><u>Regula cheltuielilor:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• În cazul în care decalajul PIB este pozitiv sau există inflație de peste 3%, creșterea cheltuielilor ar trebui să fie mai mică decât jumătate din creșterea PIB-ului potențial în termeni nominali, cu excepția cazului în care a existat un excedent public general de cel puțin 0,1% din PIB, în medie pe parcursul ultimilor 5 ani. <p><u>Regula deficitului pentru administrațiile locale și alte fonduri extrabugetare:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Bugetele autorităților publice locale, fondul de asigurări medicale obligatorii și alte fonduri extrabugetare trebuie să fie echilibrate;• Fondul de asigurări sociale nu poate majora valoarea absolută a deficitului atunci când decalajul PIB este pozitiv.
3. REGULI BUGETAR-FISCALE (CLAUZE DEROGATORII)
<p><u>Există trei tipuri de clauze derogatorii:</u></p> <p>a) Legea constituțională privind implementarea Tratatului Fiscal prevede o clauză derogatorie generală de la mecanismul de corecție automată în termeni structurali</p>

pentru situații excepționale – definit ca un eveniment neobișnuit, în afara controlului autorităților publice, care are un impact major asupra poziției financiare a Guvernului General sau o recesiune economică severă, astfel cum este prevăzut în Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1466/97 din 7 iulie 1997. Pentru ca clauza derogatorie să fie pusă în aplicare, aceasta trebuie să fie aprobată de către Consiliul Fiscal și monitorizată trimestrial.

- b) Legea organică despre buget stabilește ținte fiscale nominale pentru legea bugetului anual. Abaterea de la obiectivele este permisă atunci când: (i) cauza pentru abatere se datorează unei revizuirii a metodologiei statistice sau a datelor privind PIB, (ii), pe parcursul anului bugetar au apărut motive pentru o nouă țintă de deficit bugetar sau devierea de la ținta stabilită inițial este autorizată prin decret al Parlamentului, (iii) după sfârșitul anului bugetar, Parlamentul poate autoriza abateri printr-un decret cu condiția ca Guvernul să prezinte o justificare satisfăcătoare, (iv) au loc evenimente ce sunt în afara controlului Guvernului (referire la circumstanțe excepționale).
- c) Legea cu privire la disciplina fiscală prevede clauze derogatorii de la mecanismul automat de consolidare pe baza regulii cu privire la plafonarea creșterii cheltuielilor nominale. Acesta este un concept național de evitare a consolidării pro-ciclice și garantează durabilitatea bugetar-fiscală. Măsura de consolidare automată (regula cheltuielilor) devine inactivă atunci când: în primul rând, creșterea este relativ mai lentă decât creșterea economică a UE, în al doilea rând, decalajul PIB este negativ, cu excepția cazului în care inflația este mai mare de 3%, al treilea rând, se preconizează o îmbunătățire a soldului bugetar cu 1% din PIB, în al patrulea rând, media soldului bugetar în ultimii 5 ani a reprezentat un excedent efectiv de cel puțin 0,1% din PIB.

4. ROLUL MINISTERULUI FINANTELOR

Ministerul Finanțelor reprezintă autoritatea bugetar-fiscală centrală:
<https://finmin.lrv.lt/en/about-the-ministry>

Unul dintre departamentele cheie ale MF este Departamentul Politici Fiscale, care are trei compartimente: analiza macroeconomică, analiza și planificarea veniturilor, analiza sectorială. Acesta este responsabil pentru elaborarea programelor bugetar-fiscale pe termen mediu și evaluarea impactului bugetar-fiscal al programelor de reformă structurală.

5. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU

Nota explicativă asupra proiectului legii bugetului anual prevede previziuni pe termen mediu (anul curent și următorii trei ani) pentru veniturile publice generale dezagregate, indicatorii de cheltuieli și soldul bugetar. Aceasta, de asemenea, prevede scenariul economic și ipotezele implicite pe termen mediu. Nici un mecanism special de aplicare nu este stabilit pentru a implementa previziunile, dar există o obligație indirectă prin intermediul procedurilor Semestrului European axate pe Programele de Stabilitate.

Instrumentul de control principal pentru punerea în aplicare a programului de stabilitate este cadrul indicatorilor bugetelor de stat și locale pe următorii trei ani. Cadrul național de indicatori pe trei ani a fost reformat de numeroase ori, pentru a consolida angajamentele de planificare. În prezent, Parlamentul adoptă un decret cu privire la bilanțul general pe următorii trei ani, indicatorii de venituri și cheltuieli pentru bugetul de stat și bugetele locale.

Legea bugetului organic obligă Guvernul să respecte limitele respective în cadrul viitoarei Legi a Bugetului. În cazul abaterii de la obiectivele adoptate, Guvernul trebuie să prezinte o explicație scrisă Parlamentului cu privire la modul în care abaterile reflectă schimbările în prioritățile de politică.

6. CONSILIUL FISCAL

<u>Denumirea oficială</u>	Autoritatea de Monitorizare a Politicii Bugetare https://www.vkontrole.lt/bp/defaultEN.aspx
<u>Mandatul</u>	Obligația de a supraveghea respectarea normelor stabilite în legea constituțională privind implementarea Tratatului Fiscal (UE) din 2014.
<u>Buget</u>	200,000 Euro
<u>Personal</u>	7 angajați profesioniști
<u>Atașament instituțional</u>	Cu sediul în incinta Oficiului Național de Audit, raportează către Parlament.
<u>Conținutul activității</u>	Emite câteva Concluzii pentru Parlament: <ul style="list-style-type: none"> • Concluzie cu privire la scenariul macroeconomic; • Concluzie privind necesitatea unor măsuri suplimentare, printr-un proiect de lege a bugetului pentru atingerea obiectivelor fiscale structurale anuale, aprobate de către Parlament; • Concluzie privind justificarea anunțării unui eveniment excepțional (un declanșator de clauze derogatorii de la normele stabilite); • Concluzie cu privire la faptul dacă obiectivele fiscale propuse de către Guvern Parlamentului sunt suficiente pentru a pune în aplicare normele (UE), consacrate prin dreptul constituțional.

7. IMPLEMENTAREA PRACTICĂ A CADRULUI DE GUVERNANȚĂ BUGETAR-FISCALĂ

În practică, au existat întotdeauna modalități de a justifica abaterile de la plafoanele pe termen mediu, pe baza modificărilor în prioritățile de politică reflectate în proiectele de legi, care însoțesc proiectul legii bugetului. Directiva Consiliului 2011/85/UE recunoaște necesitatea de flexibilitate a CBTM. Totuși, acest fapt ar trebui realizat într-un mod echilibrat, pentru a nu submina scopul CBTM. Dacă plafoanele sunt revizuite în fiecare an, ele nu reușesc să contribuie la consolidarea disciplinei prin CBTM. Există inițiative recente pentru a face plafoanele pentru Bugetul de Stat și local pe trei ani obligatorii din punct de vedere legal. Se ia în considerare introducerea unor prevederi clare în legea bugetului organic, prin care Parlamentul ar limita discreția executivului de a efectua revizuirea. De exemplu, pentru a permite revizuirea plafoanelor doar datorită: circumstanțelor excepționale (astfel cum sunt definite de legislația UE), o modificare în decalajul de producție preconizat mai mare de 0,5% din PIB, modificarea semnului decalajului de producție preconizat, o modificare necesară pentru punerea în aplicare a recomandărilor UE în Lituania.

În pofida problemelor legate de respectarea plafoanelor pe termen mediu, soldul bugetului general nu a deviat de la obiectivul stabilit.

SERBIA

1. CADRUL LEGAL

- Legea sistemului bugetar

2. REGULI BUGETAR-FISCALE

Regula cu privire la datoria publică:

- Limita datoriei publice de 45% din PIB, excluzând restituirea obligațiunilor;
- Limita efectivă a datoriei totale ~ 50% din PIB.

Regula cu privire la deficit:

- deficitul public total ar trebui să fie de 1% din PIB pe termen mediu.

Acest lucru este completat prin normele de cheltuieli specifice care să garanteze că:

- Cheltuielile pe salariul Guvernului general (brut) nu trebuie să depășească 8% din PIB;
- Cheltuielile de pensii publice nu trebuie să depășească 11% din PIB;
- Limita minimă temporară pentru cheltuielile de investiții publice.

Regula generală pentru administrațiile locale:

- Datoriile nu trebuie să depășească 50% din veniturile anuale;
- Deficitul ar trebui să fie mai mic de 10% din veniturile anuale;
- Împrumuturile ar trebui să fie contractate doar pentru cheltuielile de capital (regula de aur).

3. REGULI BUGETAR-FISCALE (CLAUZE DEROGATORII)

Există o clauză derogatorie generală:

Guvernul Serbiei poate adopta o decizie temporară de a nu se conforma Regulilor Fiscale din cauza dezastrelor naturale, amenințărilor externe privind securitatea națională sau recesiunii economice severe; Guvernul trebuie să definească în mod clar și să explice Parlamentului motivele de recurgere la clauza derogatorie și durata prevăzută. Consiliul Fiscal trebuie să ofere propria evaluare independentă Parlamentului (atunci când Strategia fiscală se evaluează pe termen mediu).

4. ROLUL MINISTERULUI FINANTELOR

Ministerul Finanțelor reprezintă autoritatea fiscală centrală: <http://www.mfin.gov.rs/>

În ceea ce privește formatul instituțional al guvernantei fiscale, cele mai importante sunt departamentele de: (i) analize și previziuni macroeconomice și fiscale; (ii) buget; și (iii) administrarea datoriei publice.

Departamentul de analize și previziuni macroeconomice și fiscale include două unități: Secția pentru analize și previziuni macroeconomice și Secția pentru analize și previziuni bugetar-fiscale, inclusiv gestionarea contribuțiilor UE în vederea pregătirii pentru aderare. Un

document cheie în ceea ce privește rolul MF în guvernanta fiscală este Strategia fiscală ale cărei elemente principale sunt: (i) Cadrul macroeconomic; (ii) Cadrul fiscal; (iii) Gestionarea Datoriei Publice; și (iv) Reformele structurale.

5. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU

Planificarea pe termen mediu a fost introdusă în 2010. Legea privind sistemul bugetar impune ca strategia fiscală să fie pregătită astfel, încât să stabilească cadre macroeconomice și fiscale pe termen mediu. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu este o parte integrantă a strategiei fiscale.

Initial, MF elabora plafoane bugetare pe termen mediu (3 ani) pentru beneficiarii de Buget majori (54 capitole bugetare), dar aceste plafoane nu erau respectate în practică. În schimb, MF publică plafoane bugetare separate pentru beneficiarii de Buget individuali în instrucțiunile de pregătire a bugetului și plafonul bugetar general pentru ceilalți doi ani, care sunt publicate în Legea Bugetului anuală. Succesul în atingerea plafonului bugetar general a fost diluat.

Practica curentă în pregătirea planificării financiare constă în faptul că cererile de finanțare ale utilizatorilor de buget arată mai mult ca o "listă de dorințe", în loc să indice nevoile reale, sau faptul dacă planurile corespund resurselor bugetare disponibile.

Noua metodologie, care este în prezent în curs de pregătire, ar trebui să pună un mai mare accent pe planificarea pe termen mediu și, sperăm, mai multă credibilitate pe termen mediu, respectând plafoanele.

6. CONSILIUL FISCAL

<u>Denumire oficială</u>	Consiliul Fiscal: http://www.fiskalnisavet.rs
<u>Mandate</u>	Instituit în 2010 prin Legea Sistemului Bugetar.
<u>Budget</u>	300,000 Euro.
<u>Personal</u>	Membrii Consiliului: 3 membri numiți de către președinte, Guvernatorul Băncii Centrale și ministrul finanțelor. Profesional și Administrativ: 7 și 3 angajați.
<u>Atașament instituțional</u>	Instituție independentă, raportează către Parlament.
<u>Conținutul activității</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluarea credibilității politicii fiscale ce ține de respectarea Regulilor Fiscale stabilite; • Revizuirea ipotezelor macroeconomice și fiscale; evaluarea politicii economice, riscurilor fiscale și perspectivelor cu privire la îndeplinirea obiectivelor fiscale în viitor de către Guvern; • Evaluarea măsurii în care Guvernul a respectat regulile fiscale în trecut; • Aviz cu privire la Strategia Fiscală a MF; • Analiza proiectului Legii Bugetului; • Evaluările proiectelor de legi cu impact fiscal major. • Evaluarea diferitelor riscuri fiscale, cum ar fi pierderile înregistrate de către companiile de stat, insolvența băncilor de stat, etc.

7. IMPLEMENTAREA PRACTICĂ A CADRULUI DE GUVERNANȚĂ BUGETAR-FISCALĂ

Performanța CBTM a fost destul de redusă în practică până în prezent. Și anume, plafoanele bugetare pentru ultimii ani au fost respectate foarte rar și-au oferit foarte puține orientări pentru procesul de luare a deciziilor cu privire la bugetul anual. Din acest motiv, plafoanele bugetare pe 3 ani pentru cele 54 de capitole bugetare individuale au fost abandonate în 2015, în favoarea unui singur plafon total de cheltuieli pe 3 ani. Totuși, acest obiectiv general este, de asemenea, nerespectat din cauza volatilității semnificative a veniturilor pe parcursul ultimilor doi ani, care rezultă în volatilitatea cheltuielilor generale, deoarece Guvernul își asumă obiective specifice de deficit. Încă un factor ce contribuie la această performanță slabă a CBTM a fost presiunea din partea comunității donatorilor pentru a acorda prioritate bugetului pe programe, care era contrar principiilor PEFA și ale celor mai bune practici internaționale.

Performanța cantitativă a Regulilor Fiscale în sine, nu a fost, de asemenea, conformă așteptărilor. La drept vorbind, Regulile Fiscale au fost respectate numai în primul an de funcționare - 2011. Limita datoriei publice a fost încălcată în 2012 și de atunci au fost făcute o serie de tentative eșuate de consolidare fiscală. În cele din urmă, în 2015 a fost adoptat programul strict de austeritate fiscală, împreună cu acordul FMI, care a permis Serbiei să stabilizeze datoria publică spre sfârșitul anului 2016. Cu toate acestea, datoria publică a depășit deja 70% din PIB și va necesita mai mulți ani de austeritate fiscală pentru a o diminua spre nivelul de aproximativ 50% din PIB. În acest scop, Regulile Fiscale în Serbia vor trebui să fie recalibrate și modificate în viitorul apropiat.

Instituirea unui Consiliu Fiscal independent este, fără îndoială, reforma recentă care a înregistrat cel mai mare succes în materie de consolidare a cadrului fiscal credibil și îmbunătățirea managementului finanțelor publice în Serbia. Consiliul Fiscal nu este responsabil doar pentru supravegherea îndeplinirii Regulilor Fiscale, dar, de asemenea, pentru educarea publicului larg cu privire la necesitatea și meritele finanțelor publice sustenabile și credibile. În acest scop, Consiliul Fiscal a contribuit la stabilirea unui larg sprijin politic pentru măsurile de austeritate necesare. Astfel, Consiliul Fiscal, în multe cazuri, a acționat ca un "aliat" al Ministerului Finanțelor în încercările sale de a controla presiunile de cheltuieli din partea ministerelor de resort și a sindicatelor. Mai mult decât atât, în calitate de instituție fiscală independentă, Consiliul Fiscal a deținut poziția unică în expunerea riscurilor fiscale aferente practicilor comerciale neloiale, utilizate de către unele bănci de stat și companii cu capital majoritar de stat, cum ar fi Serbia Electricity și Serbia Gas.

SLOVACIA

1. CADRUL LEGAL

- Legea regulilor bugetare (523/2004), modificată în 2013.
- Legea cu privire la Regulile bugetare pentru Autoritățile locale (583/2004).
- Legea constituțională privind responsabilitatea fiscală (legea "frânării datoriei") (493/2011).

2. REGULI BUGETAR-FISCALE

Regula cu privire la datoria publică:

- 60% din PIB – se aplică sancțiuni în funcție de nivelul încălcării regulii datoriei după cum urmează:
 - i. *Între 50% și 53%* - scrisoare explicativă către Parlament.
 - ii. *Între 53% și 55%* - măsuri de consolidare către Parlament; înghețarea cheltuielilor salariale pentru membrii Guvernului.
 - iii. *Între 55% și 57%* - reducerea cheltuielilor din bugetul de stat actual cu 3%, înghețarea rezervei Primului Ministru și rezervei Guvernului; nici o creștere a cheltuielilor în propunerile de buget; cheltuielile bugetului de stat locale înghețate la nivelul anului precedent.
 - iv. *Între 57% și 60 %* - propunerea de buget echilibrat pentru autoritățile publice centrale (APC) și autoritățile publice locale (APL),
 - v. *Peste 60%* - votul de încredere Guvernului.
- Perioada de tranziție – începând cu anul 2018, limita datoriei să scadă cu 1%, până în 2027, în care limita datoriei să fie de 50% din PIB. Intervalele de sancționare vor fi de asemenea reduse.

Regula datoriilor pentru administrațiile locale:

- În cazul în care datoria depășește 60% din venituri, MF preia conducerea administrației locale. În plus, se aplică sancțiunea în valoare de 5% din incrementul depășirii datoriei.
- Credite pentru cheltuieli de capital și noi împrumuturi sunt permise numai dacă:
 - Datoria totală nu depășește 60% din veniturile operaționale rezultate pe parcursul anului precedent și
 - Plățile aferente serviciului datoriei generale nu depășesc 25% din veniturile operaționale rezultate pe parcursul anului precedent (excluzând transferurile de la alte entități din cadrul sectorului AP sau fonduri UE).
- Măsurile corective sunt aplicate după cum urmează:
 - i. Pentru nivelul datoriei de 50% - 58% - APL sunt obligate să informeze MF, iar primarii sunt obligați să prezinte Consiliului local propuneri cu privire la modalitățile de reducere a nivelului datoriei;
 - ii. Pentru nivelul datoriei de 58% - 60% - se impune un buget echilibrat sau excedentar;
 - iii. *Modul de recuperare* – atunci când datoriile restante ajung la 15% din veniturile operaționale rezultate în anul precedent și APL nu efectuează plata în termen de 60 de zile de la data scadenței. În acest caz, APL este obligată să informeze Ministerul Finanțelor, să introducă un plan pentru a stabili bugetul și să-și planifice plățile viitoare de numerar; fiecare plată trebuie să fie aprobată de către controlerul principal al APL; bonusurile salariale sunt interzise;
 - iv. *Guvernul preia managementul* – în cazul în care în termen de 90 de zile APL nu reușește să iasă din regimul de recuperare (MF ar putea acorda un termen adițional de 90 de zile), un nou manager este numit de către MF; toate sursele financiare sunt centralizate într-un singur cont bancar; toate plățile trebuie să fie aprobate de către manager; APL este obligată să adopte un buget de criză, în care plățile sunt

prioritizate pentru a înlătura arieratele; noile împrumuturi sunt interzise.

Regula cu privire la deficit:

- Modificarea Legii cu privire la Regulile Bugetare din 2013 prevede necesitatea unui deficit bugetar echilibrat în termeni structurali (egal cu sau mai mic de 0,5% din PIB), începând cu anul 2018. Măsura respectivă este în conformitate cu obiectivul pe termen mediu al Compactului Fiscal al UE. MF publică două ori pe an (30/06 și 30/11) informații cu privire la faptul dacă Guvernul evoluează în mod corespunzător. În cazul devierii, MF prezintă Guvernului mecanismul de corecție privind limitele generale ale cheltuielilor guvernamentale pentru o anumită perioadă de timp.

3. REGULI BUGETAR-FISCALE (CLAUZE DEROGATORII)

Clauze derogatorii de la Regula cu privire la datoria publică:

- a) Nici una dintre sancțiuni nu sunt aplicate în situație de război;
- b) Pe parcursul a 24 de luni de la stabilirea unei noi sancțiuni de către Guvern, sancțiunile de la (iii) la (v) nu se aplică;
- c) În cazul în care PIB-ul scade sub 12%, sancțiunile de la (iii) la (v) nu se aplică timp de 36 de luni;
- d) În cazul cheltuielilor legate de o criză bancară, dezastre naturale sau tratate internaționale, ce reprezintă peste 3% din PIB, sancțiunile de la (iii) la (v) nu se aplică pe parcursul a 36 de luni.

Clauza derogatorie de la regula privind datoria pentru administrația locală:

Atunci când un nou primar intră în funcție, nu se aplică sancțiuni pentru o perioadă de 24 de luni.

Clauza derogatorie de la Regula cu privire la deficit:

În cazul unor circumstanțe excepționale în afara controlului Guvernului, cu impact critic asupra finanțelor publice, sau în cazul declinului semnificativ.

4. ROLUL MNISTERULUI FINANTELOR

Ministerul Finanțelor reprezintă autoritatea fiscală centrală: <http://www.finance.gov.sk/>.

Institutul de Politici Financiare al MF este responsabil pentru analize și prognoze macroeconomice și fiscale. Acesta include trei unități: (i) Direcția macroeconomică analizează evoluțiile economice: analizează piețele financiare și finanțarea datoriei Guvernului; (Ii) Departamentul de analize fiscale și bugetare și previziunea veniturilor: revizuieste politica fiscală, finanțele publice și sustenabilitatea acestora; (Iii) Direcția politici structurale și de cheltuieli: analizează cheltuielile și politicile structurale publice.

Secția de Politici Bugetare a MF este responsabilă pentru formularea bugetului administrației publice pe trei ani și pentru monitorizarea bugetului real. De asemenea, stabilește cadrul legislativ bugetar (Legea cu privire la regulile bugetare, Legea cu privire la Regulile bugetare a APL).

5. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU

Planificarea pe Termen Mediu în Slovacia include un Cadru Fiscal pe Termen Mediu

(agregatele de venituri, cheltuieli și deficit), bugetul administrațiilor locale, agențiilor de asigurări sociale și de asigurări medicale, altor entități ale bugetului general consolidat și cheltuielile detaliate ale ministerelor de resort pe un termen de trei ani.

Parlamentul aprobă documentul ca un tot întreg, dar numai bugetul de stat pentru anul fiscal următor are caracter obligatoriu din punct de vedere juridic.

Fiecare document de politică sau proiect de lege nou trebuie să includă evaluarea implicațiilor bugetare actuale și pentru următorii 3 ani.

6. CONSILIUL FISCAL

<u>Denumire oficială</u>	Consiliul pentru Responsabilitate Bugetară: http://www.rozpoctovarada.sk
<u>Mandate</u>	Înființat în 2012 ca parte componentă a Legii constituționale privind responsabilitatea fiscală.
<u>Budget</u>	1,300,000 Euro.
<u>Personal</u>	Membrii Consiliului: 3 aleși de către Parlament. Profesional/administrativ: 12/2 angajați.
<u>Atașament instituțional</u>	Organizație independentă, non-profit, raportează către Parlament.
<u>Conținutul activității</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Raportul privind sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice (sfârșitul lunii aprilie); • Raportul privind conformitatea cu responsabilitatea fiscală și regulile de transparență fiscală; • Evaluarea conformității cu regula bugetului echilibrat; • Evaluarea propunerilor de buget ale Guvernului; revizuirea cadrului de stabilitate (cadru fiscal) și proiectul de buget al Parlamentului - Consiliul Fiscal trimite către MF notele sale de revizuire pentru comentarii; • Alte acte de discuții, documente de lucru și comentarii.

7. IMPLEMENTAREA PRACTICĂ A CADRULUI DE GUVERNANȚĂ BUGETAR-FISCALĂ

Procesul de pregătire a bugetului

Ministerul Finanțelor joacă un rol crucial ca lider principal al întregului proces bugetar (inclusiv planificarea, monitorizarea și execuția). În luna februarie, Institutul de Politici Financiare (unitate din cadrul MF) pregătește scenariul macroeconomic și prognoza impozitelor pentru anul curent și următorii 3 ani. În scopul garantării relevanței datelor și evitării oricăror presiuni politice, există două comitete create pentru ambele prognoze macroeconomică și fiscală. Există, de asemenea, un comitet de implementare a dispozițiilor de frânare a datoriei, din membrii acestuia fac parte Institutul de Politici Financiare, Banca Națională, Consiliul pentru Responsabilitate Bugetară, Oficiul Național de Audit, precum și analiști de la bănci private și din sectorul financiar, Oficiul Național de Statistică și reprezentanți ai administrației locale. În urma obținerii declarațiilor din partea membrilor,

datele sunt utilizate de către Secția Politici Bugetare pentru propunerea de buget pe 3 ani.

În luna aprilie, MF pregătește programul de stabilitate, care reprezintă documentul de bază pentru politica fiscală și bugetul pentru următorii 3 ani. Acest document este solicitat de către Comisia Europeană și include obiectivele de bază cu privire la deficit și poziția generală a bugetului de stat. Normele UE reprezintă cadrul principal care influențează nivelul deficitului structural, valorile de referință ale cheltuielilor și normele naționale (Legea regulilor bugetare, legea cu privire la frânarea datoriei). În același timp, ministerele de resort obțin limitele de buget ale MF și își prezintă propunerile de buget la MF până la sfârșitul lunii mai. Limitele stabilite nu pot fi depășite, însă Ministerele de resort pot solicita mai multe surse pentru 5 priorități noi / în curs de desfășurare. Propunerile bugetare sunt analizate de către MF și negociate pe parcursul verii (la nivel tehnic superior - director general, la nivel politic - Ministru, Viceministru). La sfârșitul lunii iunie și începutul lunii septembrie se pregătesc actualizări ale scenariului macroeconomic și fiscal. Elementele bugetare bazate pe datele macro sunt actualizate de către MF în mod automat. Negocierile bugetare sunt încheiate și MF prezintă Guvernului propunerea de buget general (include Legea Bugetului de Stat). Guvernul, la rândul său, este obligat să prezinte Bugetul General Parlamentului pe data de 15 octombrie, cel târziu.

Propunerea de buget este negociată în cadrul comisiilor parlamentare și, ulterior, în plenul Parlamentului. Legea Bugetului de Stat nu poate include modificarea oricărui alt act.

Îmbunătățiri notabile:

- Capacități de prognoză și previziuni macro și fiscale transparente;
- Bugetare de sus în jos, respectând necesitatea unor finanțe publice solide;
- Corelarea unităților bugetare pe durata procesului bugetar, respectând totodată limita bugetului total;
- Competență și responsabilitate pentru unitățile bugetare în procesul de alocare a bugetului (fiecare Ministru este un Ministru al Finanțelor într-o oarecare măsură);
- Promptitudinea procedurilor bugetare (termene fixe);
- Monitorizarea periodică a evoluției bugetului real.

Provocări, probleme:

- Respectarea regulilor de către Ministerele de resort;
- Corelarea priorităților și politicilor guvernamentale sectoriale (ministeriale);
- Comunicarea în cadrul Guvernului, cât și cetățenilor și mass-media;
- Consolidarea legăturii dintre bugetarea orientată spre rezultate și procesul de alocare.

SUEDIA

1. CADRUL LEGAL

Cadrul legal pentru procesul bugetar și pentru politica fiscală este stabilit în mai multe documente, la diferite niveluri legislative.

În cadrul Parlamentului există un proces special de decizie cu privire la buget, reglementat prin actul Riksdag, care este o lege "semi constituțională".

Există o lege organică a bugetului care reglementează drepturile și responsabilitățile Guvernului, și există o lege separată pentru administrațiile locale.

De asemenea, există instrucțiuni detaliate și obligatorii privind managementul economic, pe care Guvernul le emite pentru toate agențiile.

În plus, există un document prezentat Parlamentului, care descrie modul în care cadrul fiscal trebuie să fie interpretat și aplicat. Acest lucru nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, ci servește drept ghid pentru politici fiscale solide.

2. REGULI BUGETAR-FISCALE

Regula cu privire la surplus:

- Un obiectiv de excedent fiscal pentru împrumuturile nete ale Autorităților Publice de 1% din PIB, în medie, pe parcursul ciclului operațional. Intră în vigoare în 2019, obiectivul urmează a fi redus la un excedent de 1/3 la sută din PIB.
- Un plafon de cheltuieli nominale pentru APC, stabilit de către Parlament cu trei ani în avans.

Regula de echilibru pentru administrațiile locale:

- Cerința bugetului echilibrat pentru guvernele locale. În cazul în care bugetul este în deficit, administrația locală este obligată prin lege să restabilească echilibrul în termen de doi ani.

3. REGULI BUGETAR-FISCALE (CLAUZE DEROGATORII)

Cadrul legislativ nu specifică nivelul surplusului sau valoarea cheltuielilor plafonate. Acestea sunt, de asemenea, decise de către Parlament, dar nu în forma legii. Limitele de cheltuieli sunt stabilite anual de către Parlament, dar obiectivul de surplus este încă bazat pe nivelul stabilit în anul 2007. Prin urmare, nu există ținte de surplus pe fiecare an separat, ci doar un obiectiv definit ca o medie pentru un ciclu operațional. Așa că, încălcarea țintei excedentare sau depășirea plafonului de cheltuieli nu este din punct de vedere tehnic o încălcare a legii.

Absența unor clauze derogatorii nu înseamnă că politica fiscală trebuie să urmeze o cale fixă, fără a ține cont de circumstanțele în schimbare. Dimpotrivă, ținta de excedent lasă, prin definiția sa pe durata ciclului, loc de interpretare. Liniile directe ale cadrului abordează amplu necesitatea de a lua în considerare diverse circumstanțe atunci când se evaluează ținta. Plafonul de cheltuieli este mai strict în această privință; este nominal și stabilit de către Parlament. Legea bugetului spune că plafonul trebuie să fie monitorizat și raportat Parlamentului cu regularitate, iar în cazul în care există riscul ca plafonul să fie depășit, Guvernul trebuie să ia măsuri pentru a preveni astfel de încălcări – acțiunile respective nu sunt specificate.

Consecințele încălcării țintei de excedent sau care depășesc plafonul sunt pur politice. Acesta este motivul pentru care este importantă menținerea sprijinului politic pentru Cadru și pentru o politică fiscală responsabilă.

4. ROLUL MINISTERULUI FINANTELOR

Ministerul Finanțelor reprezintă autoritatea fiscală centrală:

<http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/organisation/>

Departamentul de Afaceri Economice monitorizează, analizează și evaluează dezvoltarea reală a economiei suedeze și dezvoltarea finanțelor publice, precum și utilizarea și distribuirea resurselor societății.

Departamentul Buget este responsabil pentru conducerea și coordonarea activității Guvernului privind bugetul APC, precum și pentru politica, reglementarea și monitorizarea bugetară.

Departamentul Fiscal este responsabil pentru toate aspectele juridice ale sistemului fiscal, precum și pentru calcularea efectelor fiscale ale revizuirilor fiscale.

MF pregătește anual Legea cu privire la Politica Fiscală din primăvară, care este aprobată de către Parlament. Proiectul de lege stabilește agregatele bugetare pentru următorii trei ani. Până la 20 septembrie, Guvernul prezintă Parlamentului Legea Bugetului Anual, care se bazează pe parametrii stabiliți în Legea cu privire la Politica Fiscală.

Există două instituții analitice în cadrul Ministerului Finanțelor: Institutul Național de Cercetări Economice, care efectuează analize și prognoze ale economiei suedeze și internaționale, și desfășoară activități de cercetare economică; și Autoritatea Națională de Management Financiar a Suediei, care furnizează previziuni pentru finanțele publice și acordă sprijin tuturor celorlalte agenții guvernamentale pe probleme de management economic.

5. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU

CBTM are forță juridică obligatorie.

Actualizarea informațiilor pentru anul 2 în CBTM reprezintă punctul de plecare în procesul bugetar anual. Parlamentul aprobă nivelul maxim al cheltuielilor totale pentru Guvern și nivelul indicativ al finanțării pentru fiecare din cele 27 domenii de cheltuieli.

Procesul de CBTM în Suedia prevede ca suma totală pentru nivelul indicativ al finanțării pentru cele 27 de domenii de cheltuieli să fie mai mică decât nivelul maxim al cheltuielilor totale. Această diferență constituie *marja bugetară*. Scopul acesteia este de a crea o rezervă împotriva oricăror erori de prognoză, astfel încât nivelul maxim al cheltuielilor totale aprobate de către Parlament să nu necesite modificări.

6. CONSILIUL FISCAL

Denumire oficială **Consiliul de politică fiscală** (<http://www.finanspolitiskaradet.se/>)

Mandat Înfiițat în anul 2007.

Buget 1,000,000 Euro.

Personal Membrii Consiliului: 6 - pentru a proteja independența Consiliului, Consiliul însuși propune Guvernului membrii săi.

Profesional/administrativ: 5.

Atașament instituțional Subordonat Guvernului.

Conținutul activității

- Revizuieste și evaluează măsura în care obiectivele politicii fiscale și economice propuse de către Guvern și decise de Parlament sunt atinse. Obiectivele includ sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, obiectivului de excedent, plafonul

de cheltuieli și coerența orientării politicii fiscale cu evoluțiile ciclice din economie;

- apreciază dacă politica fiscală este în concordanță cu creșterea durabilă pe termen lung și un nivel înalt al ocupării forței de muncă sustenabil pe termen lung. În plus, rolul Consiliului include examinarea clarității legilor bugetului elaborate de către Guvern;
- Evaluarea calității previziunilor economice și a modelelor pe care se bazează evaluările Guvernului;
- Contribuie la stimularea mai multor dezbateri publice cu privire la politica economică;
- Publică anual raportul *denumit Politica fiscală suedeză*, care este prezentat Guvernului până la data de 15 mai a fiecărui an.

7. IMPLEMENTAREA PRACTICĂ A CADRULUI DE GUVERNANȚĂ BUGETAR-FISCALĂ

- Sprijinul politic deplin a fost crucial pentru implementarea cu succes a cadrului de guvernare fiscală. Când a fost introdus cadrul, a existat o oarecare rezistență împotriva ideii unui excedent, dar cadrul este tot mai bine acceptat și aplicat.
- Partidele de opoziție din Parlament au acceptat faptul că propunerile lor sunt restricționate prin Regulile Fiscale.
- Principalele elemente ale cadrului au fost în vigoare de la început și au rămas în mare parte neschimbate, dar anumite domenii au luat o formă mai clară de-a lungul timpului. Atât plafonul de cheltuieli, cât și obiectivul de excedent au fost inițial voluntare, dar au devenit obligatorii.
- Plafonul de cheltuieli a fost respectat în fiecare an.
- Obiectivul de excedent bugetar este definit ca o medie pe durata ciclului operațional și, prin urmare, este dificil de estimat. Acest lucru a cauzat anumite diferențe de opinie cu privire la faptul dacă a fost atins sau nu. Chiar dacă este discutabilă realizarea sa în totalitate, a avut un efect disciplinar puternic asupra politicii fiscale.
- În prezent, modificările cadrului sunt în curs de desfășurare. Ținta de excedent va fi redusă la 1/3 la sută din PIB și o ancoră a datoriei va fi introdusă, începând cu 2019. În același timp, vor exista modificări pentru a consolida monitorizarea obiectivelor. Toate modificările vor fi realizate cu un larg sprijin politic.

4. Cum se compara Republica Moldova cu practica UE?

Cadrul legal privind guvernarea bugetar-fiscală în Republica Moldova a fost îmbunătățit prin adoptarea în anul 2014 a Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, pusă în aplicare începând cu 1 ianuarie 2015.

Pe lângă normele și procedurile bugetare generale, noua lege conține anumite prevederi legale noi și inovatoare, ținând cont de bunele practici internaționale și în conformitate cu cerințele UE privind consolidarea sistemelor naționale de gestionare a finanțelor publice. Pentru prima dată, a fost introdusă o regulă bugetar-fiscală care stabilește un nivel maxim al deficitului bugetar general. Noua lege a stabilit, de asemenea, cerințe cu privire la principiile și procesul de

planificare pe termen mediu și a definit mai clar rolul Ministerului Finanțelor în calitate de autoritate publică centrală de specialitate în domeniul finanțelor publice.

Cadrul legal al Republicii Moldova prevede că procesul de formulare și pregătire a bugetului integrează planificarea bugetară pe termen mediu și bugetarea anuală într-un singur proces. Procesul se realizează în conformitate cu calendarul bugetar, termenele-cheie ale căruia sunt prevăzute de articolul 47 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Reperetele operaționale mai detaliate, atât pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu, cât și a bugetului anual, inclusiv responsabilitățile Ministerului Finanțelor și ale celorlalte instituții bugetare, sunt stipulate în Setul metodologic privind planificarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor, precum și prin Circulara bugetară, emisă anual de către Ministerul Finanțelor.

Tabelul de mai jos descrie sistemul existent în Republica Moldova în raport cu practica UE conform prevederilor "Six Pack" și criteriile utilizate în secțiunea anterioară pentru cele patru țări examinate în această analiză.

Practica UE	Contextul Republicii Moldova
1. CADRUL LEGAL	
Directiva Consiliului UE 2011/85/ – Setul "Six Pack"	Legea finanțelor publice și responsabilității fiscal-bugetare nr.181 din 25 iulie 2014: <ul style="list-style-type: none"> • Capitolul II, secțiunea 2 “Reguli bugetar-fiscale”, Articolele 14 și 17 stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale, regulilor bugetar-fiscale și cerința evaluării impactului financiar al inițiativelor legislative și politice. • Capitolul II, secțiunea 3 "Competențe și responsabilități în domeniul finanțelor publice", articolul 20 definește rolul și responsabilitățile Ministerului Finanțelor. • Capitolul IV secțiunea 2 "Elaborarea și adoptarea bugetului", articolele 48 și 49 definesc principiile de planificare pe termen mediu. Legea nr.419 din 22 decembrie 2006 privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, cu modificările operate în 2014. Legea privind finanțele publice locale nr.397 din 16 octombrie 2003: <ul style="list-style-type: none"> • Capitolul II, art.12-14 stabilește cerința de a avea bugete echilibrate și condițiile de contractare a datoriilor. • Capitolul V-VI, art.29-34 definește rolurile și responsabilitățile privind execuția și controlul bugetului.
2. REGULI BUGETAR-FISCALE	
Existența obiectivelor bugetar-fiscale și domeniul de aplicare	Obiectivele și <u>regulile politicii bugetar-fiscale</u> sunt stabilite în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014:

Practica UE	Contextul Republicii Moldova
<p>a regulilor bugetar-fiscale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articolul 15 din lege stabilește plafonul de deficit al Bugetului Public Național (cu excepția granturilor) la 2,5% din PIB, care va fi aplicat începând cu 2018. Depășirea nivelului-limită al deficitului bugetului public național se permite în condițiile existenței surselor reale de finanțare a proiectelor de investiții capitale finanțate din surse externe și a capacităților de valorificare a acestora. • Articolul 17 din lege interzice luarea pe parcursul anului a deciziilor de modificare a politicilor, care ar conduce la majorarea cheltuielilor sau la reducerea veniturilor anuale aprobate. <p>În cadrul legal al Republicii Moldova nu există o <u>regulă cu privire la datoria sectorului public</u>. Cu toate acestea, Programul "Managementul datoriei de stat pe termen mediu pentru anii 2016-2018" (se elaborează anual concomitent cu CBTM) stabilește un plafon de 60% din PIB pentru monitorizarea datoriei sectorului guvernamental general; și un plafon de 15% din veniturile bugetare de bază pentru plata dobânzilor la deservirea datoriei.</p> <p><u>Reguli bugetar- fiscale specifice bugetelor locale</u></p> <p>Legea privind finanțele publice locale No.397 din 16 octombrie 2003 stabilește anumite reguli specifice pentru bugetele locale. În particular, articolul 12 prevede ca bugetele aprobate de către autoritățile publice locale să fie echilibrate (fără deficit) și art.13-14 stabilește anumite limite privind contractarea împrumuturilor pentru cheltuieli curente și de capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volumul total al împrumuturilor pentru cheltuieli curente, scadente în același an bugetar nu trebuie să depășească 5% din totalul veniturilor aprobate (precizate) ale bugetului local, cu excepția transferurilor speciale; • Autoritățile locale pot contracta împrumuturi pentru cheltuieli de capital, doar în cazul în care valoarea totală a plăților anuale legate de deservirea datoriei bugetelor locale (rambursarea împrumutului, plata dobânzilor și a altor plăți aferente) nu trebuie să depășească 20% din veniturile totale anuale ale bugetelor respective, excluzând transferurile speciale. <p>Totodată, articolul 47 din Legea nr.419/2006 privind datoria sectorului public, obligă autoritățile publice locale să obțină aprobarea prealabilă a Ministerului Finanțelor înainte de a contracta împrumuturi cu o scadență mai mare de 1 an.</p>
<p>Cadrul pentru aplicarea efectivă a</p>	<p>Regula privind deficitul, menționată mai sus, urmează a fi pusă în aplicare începând cu anul 2018.</p>

Practica UE	Contextul Republicii Moldova
regulilor	
Consecințe cauzate de nerespectare	<p>Articolul 15 din Legea finanțelor publice și responsabilității fiscal-bugetare specifică faptul, că Guvernul trebuie să informeze Parlamentul despre motivele care au cauzat abaterea de la regulă, măsurile pe care Guvernul intenționează să le ia pentru a restabili respectarea regulilor, și perioada în care se va reveni la respectarea regulilor.</p>
3. REGULI BUGETAR-FISCALE (CLAUZE DEROGATORII)	
	<p>Articolul 15(3) din Legea 181/2014 stabilește trei clauze derogatorii, care pot fi aplicate pentru cel mult trei ani consecutivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) catastrofe naturale și alte situații excepționale care pun în pericol securitatea națională; b) declin al activității economice și/sau dacă nivelul inflației depășește cu 10 puncte procentuale nivelul prognozat/planificat; c) în caz de criză financiară sistemică și apariția necesității de acoperire a soldului debitar al fondului general de rezervă al Băncii Naționale a Moldovei, precum și pentru capitalizarea băncilor și pentru garantarea creditelor de urgență acordate băncilor.
4. ROLUL MNISTERULUI FINANTELOR	
	<p>Articolul 20 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 stabilește, că Ministerul Finanțelor (MF) este autoritatea publică centrală de specialitate în domeniul finanțelor publice http://mf.gov.md/about/prezentation.</p> <p>Principalele competențe și responsabilități ale MF sunt următoarele:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) stabilește și monitorizează implementarea calendarului bugetar, precum și asigură coordonarea generală a procesului bugetar; b) elaborează și asigură implementarea politicii bugetar-fiscale în conformitate cu principiile și regulile bugetar-fiscale stabilite de prezenta lege; c) elaborează și prezintă Guvernului spre aprobare CBTM și proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv; d) asigură gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național prin Contul Unic Trezorerial și prin alte conturi deschise în Banca Națională a Moldovei și în instituțiile financiare, administrează bugetul de stat și monitorizează executarea celorlalte bugete componente ale bugetului public național; e) administrează datoria de stat și garanțiile de stat, precum și

Practica UE	Contextul Republicii Moldova
	<p>monitorizează datoria sectorului public;</p> <p>f) avizează proiectele de acte normative cu implicații financiare asupra bugetelor, precum și proiectele de acorduri, memorandumuri, protocoale sau alte documente cu caracter financiar, încheiate cu alte state sau cu organizații internaționale.</p> <p>În cadrul Ministerului Finanțelor trei subdiviziuni principale sunt responsabile de politica bugetar-fiscală și procesul bugetar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Direcția generală sinteză bugetară</i> - conduce procesul bugetar și este responsabilă de elaborarea prognozelor de venituri, politicii bugetare și a limitelor de cheltuieli. Analiza sectorială specifică se efectuează de către direcțiile finanțelor de ramură ale MF; • <i>Direcția generală politică și legislație fiscală și vamală</i> - este responsabilă pentru stabilirea obiectivelor politicii fiscale și vamale pe termen mediu; • <i>Direcția generală datorie publică</i> este responsabil pentru elaborarea Programului Managementul datoriei de stat pe termen mediu și prognozele aferente.
5. CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU	
<p>Existența obiectivelor bugetare mutianuale transparente și cuprinzătoare</p>	<p>CBTM a fost introdus în Moldova în 2002 și treptat și-a extins aria de acoperire și analiza sectorială. În conformitate cu art. 48 din Legea 181/2014, CBTM în Moldova este structurat în jurul a patru componente cheie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Cadrul macro-economic</i> - prezintă variabilele macroeconomice care influențează bugetul. • <i>Politica bugetară și fiscală</i> - stabilește obiectivele Guvernului legate de prioritățile politicii de venituri și de cheltuieli și analiza impactului acestora asupra bugetului; • <i>Cadrul macro-bugetar (macro-fiscal)</i> - stabilește principalele agregate bugetare - veniturile și cheltuielile totale, cheltuielile de personal totale și soldul bugetar general și primar, nivelul datoriei de stat și locale și volumul garanțiilor; • <i>Cadrul de cheltuieli</i> - conține limitele sectoriale de cheltuieli, repartizate pe tipuri de bugete și pe autorități publice centrale. Limitele sunt stabilite în urma consultării cu ministerele de ramură în baza strategiilor sectoriale de cheltuieli.
<p>Corelarea între obiectivele bugetare multianuale și elaborarea bugetului anual</p>	<p>Cadrul bugetar pe termen mediu în Moldova conține previziuni pentru fiecare sursă majoră de venituri și articol de cheltuieli pentru anul următor și pentru încă doi ani următori. Prognozele sunt însoțite de rezultatele din ultimii doi ani bugetari și rezultatele estimate pentru anul bugetar curent.</p>

Practica UE	Contextul Republicii Moldova
	<p>Prognozele CBTM acoperă limitele generale, inclusiv costul politicilor existente pe termen mediu (linia de bază) și impactul financiar al noilor acțiuni politice preconizate.</p> <p>Limitele de cheltuieli pe termen mediu se remit de către Ministerul Finanțelor autorităților publice ca parte a circulației bugetare anuale. Limitele pot fi ajustate ca urmare a procesului de consultări bugetare.</p>
<p>Existența unor mecanisme de coordonare și consultare înainte de stabilirea obiectivelor bugetare pe termen mediu pentru toate nivelurile guvernamentale</p>	<p>Planificarea bugetară pe termen mediu în Moldova are loc într-un cadru participativ. Guvernul a instituit Grupul coordonator pentru elaborarea CBTM pentru a facilita cooperarea între diferite autorități publice și nivele guvernamentale. Grupul coordonator CBTM este condus de Ministrul Finanțelor, și include conducători ai diferitor autorități publice, partenerilor sociali și altor organizații non-guvernamentale.</p> <p>Pentru a facilita cooperarea între diferite autorități publice și a asigura consultarea analizelor și prognozelor CBTM cu alte părți interesate, Grupul coordonator CBTM instituie grupuri de lucru responsabile de anumite elemente ale CBTM și/sau sectoare.</p>
<p>Existența mecanismelor de monitorizare și de aplicare a obiectivelor bugetare multianuale</p>	<p>Ministerul Finanțelor asigură monitorizarea implementării indicatorilor bugetari aprobați prin legea bugetară anuală.</p> <p>Conform metodologiei aprobate, limitele sunt revizuite în fiecare an, în baza noilor prognoze macroeconomice. Nu există un mecanism de aplicare a obiectivelor bugetare multianuale.</p>
<p>6. CONSILIUL FISCAL</p>	
<p>În prezent nu există o instituție bugetar-fiscală independentă în Republica Moldova. Relevanța și opțiunile de instituire a unei astfel de instituții este în proces de examinare.</p>	

5. Provocările majore pentru procesul de reformă în Republica Moldova

Analiza și consultările efectuate în anul 2016 au evidențiat o serie de aspecte care, din experiența celor patru țări, pot servi ca lecții importante pentru Moldova.

Angajamentul țării

Este primordial ca autoritățile din Republica Moldova să-și asume angajamentul și controlul deplin asupra agendei de reformă. Moldova are un cadrul legal cuprinzător în ce privește managementul finanțelor publice și guvernanta bugetar-fiscală. Aria de acoperire a noii legi este suficientă la etapa actuală și în contextul dat al Republicii Moldova. Provocarea majoră în prezent constă în implementarea conformă a prevederilor legale și evaluarea sistematică a implementării noului cadru legal pentru a decide cu privire la eventuale revizuiți în viitor.

Rolul consolidat al Ministerului Finanțelor

Rolul Ministerului Finanțelor în calitate de autoritate bugetar-fiscală centrală este esențial în a aduce schimbări și punerea în aplicare a unui cadru de guvernanță bugetar-fiscală. În toate cele patru țări examinate un accent deosebit a fost pus pe consolidarea capacității de bază a Ministerului Finanțelor de a activa efectiv ca autoritate centrală în domeniul bugetar-fiscal.

Deși rolul Ministerului Finanțelor este capturat suficient în noul cadru legal, Moldova ar putea beneficia de la respectarea sporită a regulilor și prevederilor legale, precum și de dezvoltarea în continuare a abilităților și capacităților necesare Ministerului Finanțelor.

Reguli bugetar-fiscale

Regula cu privire la deficitul bugetar este considerată suficientă pentru Republica Moldova la momentul actual. Acest lucru a fost confirmat și de reprezentanții din toate cele patru țări examinate ca parte a analizei comparative, care au subliniat importanța unor reguli fiscale simple, care pot fi ușor puse în aplicare și monitorizate. Aceasta are o importanță deosebită pentru o economie în tranziție, cum ar fi economia Moldovei, în cazul în care estimările PIB potențial (regula deficitului structural) sunt destul de incerte.

Aspecte care pot fi dezvoltate în cadrul legal actual sunt aria și domeniul de aplicare a regulilor bugetar-fiscale. De asemenea, legislația privind finanțele publice locale ar putea fi consolidată pentru a pune în aplicare reguli bugetar-fiscale de nivel sub-național.

Cadrul bugetar pe termen mediu

Procedurile legale și administrative ale CBTM sunt robuste și permit derularea unui proces disciplinat de formulare a bugetului. Prin adoptarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 procesul CBTM este consolidat prin stabilirea unor cerințe clare privind structura și etapele generale atât pentru CBTM, cât și pentru elaborarea bugetului anual.

Totodată, pot fi necesare unele eforturi suplimentare pentru a se asigura că CBTM servește drept instrument eficient pentru corelarea politicilor cu bugetul. De asemenea, mai multe eforturi trebuie să fie investite în analiza abaterilor între ciclurile CBTM și unele criterii de evaluare ale CBTM ar fi util de a fi dezvoltate.

Rolul Consiliilor Fiscale

În prezent, nu există un consiliu fiscal sau orice altă instituție independentă similară în Moldova. Planificarea pe termen mediu în Moldova se realizează într-un proces participativ, implicând diferite autorități publice, parteneri sociali și alte organizații non-guvernamentale.

Analiza practicii UE sugerează, că doar consiliile fiscale bine concepute sunt asociate cu performanțe bugetar-fiscale îmbunătățite și prognoze mai exacte și mai puțin părtinitoare. Principalele caracteristici ale consiliilor fiscale eficiente se referă la independența operațională față de factorul politic și accesul liber la informație, capacitatea suficientă pentru furnizarea sau evaluarea prognozelor macro-fiscale, precum și un rol vizibil și explicit în dezbaterea publică și în monitorizarea regulilor politicii bugetar-fiscale.

6. Opțiuni posibile pentru o guvernanță bugetar-fiscală îmbunătățită în Moldova

Aranjamentele actuale privind guvernanța bugetar-fiscală în Republica Moldovei sunt apreciate ca fiind în general adecvate, având în vedere introducerea noului cadru legislativ în 2015. Este

recunoscut faptul că este necesar timp pentru a evalua eficacitatea punerii în aplicare a noului cadru legal și a decide cu privire la eventualele revizuiți.

Pe termen mediu și lung, un accent deosebit trebuie să fie pus pe îmbunătățirea capacității și a autorității efective a Ministerului Finanțelor în elaborarea și implementarea politicii bugetar-fiscale, analiza și prognoza macrofiscală, precum și evaluarea riscurilor bugetar-fiscale. Concomitent, este necesar de consolidat capacitățile Parlamentului în supravegherea eficientă a politicii în domeniul finanțelor publice.

În ceea ce privește introducerea unui Consiliu bugetar-fiscal independent în Moldova, aspectele legate de domeniul de activitate și termenul pentru introducerea acestuia necesită o abordare atentă. Există două aspecte de bază care urmează să fie luate în considerare în examinarea relevanței și mandatului posibil a unui consiliu fiscal în Republica Moldova:

- I. *Cu privire la relevanță:* dacă sunt bine concepute, consiliile fiscale contribuie la sporirea transparenței și pot stimula o dezbatere publică productivă cu privire la politicile bugetar-fiscale. Aceasta ar fi de o importanță deosebită în Republica Moldova, având în vedere înțelegerea generală limitată a aspectelor ce țin de domeniul bugetar-fiscal și lipsa unor dezbateri informative și bazate pe dovezi privind elaborarea și implementarea politicii bugetar-fiscale. În același timp, această înțelegere limitată trebuie să fie acceptată în interior înainte de a fi luată o decizie definitivă cu privire la relevanța și eficiența instituirii unui consiliu bugetar-fiscal în Republica Moldova la acest moment.
- II. *Cu privire la mandatul posibil:* dacă un consiliu bugetar-fiscal ar trebui să fie înființat în Republica Moldova, în circumstanțele actuale această entitate ar putea să acopere un domeniu îngust și focusat preponderent pe evaluarea independentă a obiectivelor politicii bugetar-fiscale și a prognozelor bugetare pe termen mediu, mai ales în primii ani de funcționare.

Există o variație semnificativă în abordările adoptate la nivel internațional în ceea ce privește mandatul și funcțiile Consiliilor Fiscale. Aceasta a fost confirmat și prin experiența celor patru țări examinate în cadrul analizei comparative. Deși în toate cazurile mandatul consiliilor fiscale include evaluarea sustenabilității bugetar-fiscale, nu există nici o abordare standard pentru rolul detaliat și aranjamentele de organizare, cerințele privind resursele și atașamentul instituțional ale unui Consiliu bugetar-fiscal.

Toate evidențele empirice sugerează că la proiectarea consiliilor bugetar-fiscale trebuie să se țină cont de caracteristicile specifice fiecărei țări, cum ar fi capacitățile umane și financiare disponibile, tradițiile politice, precum și natura/ istoria dezechilibrelor macro-bugetare. Acestea trebuie să servească drept un principiu de bază în explorarea relevanței unei astfel de instituții în Republica Moldova.

În plus, este extrem de important să nu se piardă din vedere faptul că este necesară dezvoltarea și consolidarea capacităților existente ale instituțiilor responsabile de elaborarea politicilor și prognozelor în domeniul bugetar-fiscal.