

Notă cu privire la rezultatele consultărilor efectuate în 2016 asupra analizei privind guvernarea bugetar-fiscală în Republica Moldova și oportunității creării unui Consiliu bugetar-fiscal

1. Introducere

O analiză privind guvernarea bugetar-fiscală în Republica Moldova în raport cu practicile UE, în special în comparație cu unele statele membre ale UE selectate și cu alte țări în tranziție, a fost elaborată de către Ministerul Finanțelor pe parcursul anilor 2015-2016.

Analiza a fost elaborată în strânsă cooperare cu reprezentanții unor state membre ale UE selectate și alte țări în tranziție, incorporând rezultatele unui amplu proces de consultare cu autoritățile publice interesate și alte organizații relevante în domeniu din partea societății civile.

Obiectivele acestei note sunt de a rezuma rezultatele atelierelor și a consultărilor care au avut loc în decursul anului 2016, de a deduce învățăminte din experiența unor țări cu un cadru de guvernare bugetar-fiscală mai avansat și de a discuta provocările și perspectivele legate de guvernarea bugetar-fiscală în Republica Moldova.

Nota este structurată în felul următor:

- Secțiunea 2 prezintă rezultatele atelierului privind "Guvernarea bugetar-fiscală și rolul Consiliilor bugetar-fiscale" și se concentrează pe experiența a patru țări similare selectate.
- Secțiunea 3 oferă o privire de ansamblu asupra consultărilor publice desfășurate în luna noiembrie cu organizațiile societății civile privind analiza cadrului de guvernare bugetar-fiscală al Republicii Moldova și relevanța creării unui consiliu bugetar-fiscal.
- Secțiunea 4 sintetizează principalele provocări și perspectivele legate de sistemul de guvernare bugetar-fiscală în Republica Moldova, evidențiate în cadrul procesului de consultare.

2. Atelier de lucru privind "Guvernarea bugetar-fiscală și rolul Consiliilor bugetar-fiscale - experiența altor țări și relevanța pentru Moldova", 25- 27 mai 2016

În perioada 25-27 mai, 2016, Ministerul Finanțelor a organizat un atelier de lucru intitulat 'Guvernarea bugetar-fiscală și rolul Consiliilor bugetar-fiscale'. Scopul atelierului a fost de a studia experiența altor țări privind guvernarea bugetar-fiscală, precum și de a înțelege mandatul și funcționarea Consiliilor bugetar-fiscale din țări cu sisteme mai avansate de guvernare bugetar-fiscală (Lituania, Serbia, Slovacia și Suedia).

În selectarea țărilor, accentul a fost pus pe studierea experienței practice relevante pentru procesul de reformare în Republica Moldova, precum și lărgirea perspectivei oficialilor din Republica Moldova cu privire la ceea ce ar constitui o bună practică în materie de

governanță bugetar-fiscală. **Lituania** este un stat membru al UE care a realizat cu succes procesul de tranziție și împărtășește un patrimoniu comun cu Moldova în calitate de fost stat membru al Uniunii Sovietice. **Serbia** prezintă un interes deosebit în calitate de țară în tranziție și candidată la aderarea la UE, cu câțiva pași avansând Moldova în procesul de reformă. **Slovacia**, stat membru al UE, a efectuat, de asemenea, o tranziție de succes la economia de piață. Este de remarcat faptul că Slovacia și Moldova colaborează pe diverse aspecte ale managementului finanțelor publice în ultimii ani. **Suedia** este o țară cu o lungă tradiție în gestionarea finanțelor publice. Cazul Suediei a oferit participanților la atelier o perspectivă asupra unei țări cu un cadru extrem de avansat în guvernarea bugetar-fiscală.

La sesiunea de introducere a atelierului au ținut discurs dl Octavian Armasu – ministrul finanțelor și dna Ekaterina Yakovleva – reprezentantul Delegației Uniunii Europene, iar dna Veronica Ursu - secretarul de stat al MF, a fost în calitate de moderator. La atelier au participat personalul departamentelor cheie ale Ministerului Finanțelor, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, Ministerului Economiei, Comisiei parlamentare pentru economie, buget și finanțe, Curții de Conturi, precum și reprezentanți ai organizațiilor non-guvernamentale active în domeniul finanțelor publice (Institutul de Cercetări Economice, IDIS-Viitorul, Expert-Grup, CALM). În total la eveniment au participat aproximativ 50 de persoane.

În calitate de prezentatori ai atelierului au fost: *Mladen Lazic* de la Ministerul Finanțelor al Serbiei și *Nikola Altiparmakov*, membru al Consiliului fiscal al Serbiei; *Ricardas Kasperavicius* de la Ministerul Finanțelor din Lituania; *Joachim Sonnegård* - Șeful agenției a Consiliului fiscal al Suediei; și *Alexander Cirak* - șeful departamentului buget de la Ministerul Finanțelor al Slovaciei. Aceștia au prezentat principalele caracteristici și elemente de guvernare bugetar-fiscală din țările respective, precum și au împărtășit experiența privind modul de organizare și funcționare a instituțiilor bugetar-fiscale corespunzătoare.

Ca urmare a trei zile de discuții, atelierul s-a încheiat cu o serie de **mesaje-cheie**:

- Cele patru țări prezentate în cadrul atelierului au abordări diferite în ce privește cadrul de guvernare bugetar-fiscală. Experiența internațională demonstrează că nu există o abordare standard pentru reformă, dar o lecție comună învățată din experiența țărilor este faptul, că procesul de reformă trebuie să fie proiectat cu atenție, în funcție de condițiile locale și capacitățile existente și trebuie pus în aplicare treptat.
- Moldova are un nou cadru legal de guvernare bugetar-fiscală stabilit în *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale*, care este pus în aplicare începând cu 2015. Toți vorbitorii au fost în acord larg asupra faptului că noul cadru fiscal oferă o bază adecvată pentru dezvoltarea economiei și a managementului financiar public în Republica Moldova și va fi necesar ceva timp pentru a evalua în continuare eficacitatea noului cadru bugetar-fiscal.

- O trăsătură comună importantă, evidențiată în cadrul discuțiilor a vizat rolul și importanța Ministerului Finanțelor în sistemul național de guvernare bugetar-fiscală. Toți vorbitorii au subliniat că Ministerul Finanțelor trebuie să aibă un mandat clar, autoritatea și capacitatea adecvată de a elabora, implementa și monitoriza politica bugetar-fiscală, precum și de a conduce și gestiona eficient procesele de planificare bugetară pe termen mediu și de elaborare a bugetului anual.
- În toate cele patru țări discutate, consiliile fiscale au fost stabilite relativ recent, pe parcursul ultimului deceniu: Suedia 2007, Serbia 2010, Slovacia 2011, iar în Lituania fiind creat abia în 2014. În ceea ce privește posibilul rol în viitor al unui consiliu bugetar-fiscal în Republica Moldova, vorbitorii au recomandat de analizat atent situația, luând în considerare în mod clar aranjamentele instituționale ale Moldovei, precum și constrângerile financiare și de capacitate ale țării.

Ministerul Finanțelor a remis o invitație oficială participanților la eveniment și după eveniment a publicat un comunicat de presă privind rezultatele atelierului, care poate fi accesat pe pagina web a MF <http://mf.gov.md/newsitem/10258>.

3. Consultări privind analiza guvernării bugetar-fiscale în Moldova și posibilul rol al unui Consiliu bugetar-fiscal

La 3 noiembrie 2016, Ministerul Finanțelor a organizat un atelier de consultări publice cu tema “Guvernarea bugetar-fiscală în Moldova, relevanța și posibilul rol al unui Consiliu bugetar-fiscal”. Scopul consultărilor a fost de a atrage societatea civilă în discuții asupra analizei preliminare privind guvernarea bugetar-fiscală în Moldova în raport cu practicile Uniunii Europene și de a efectua un schimb de opinii cu privire la relevanța și posibilul rol al unui Consiliu bugetar-fiscal în Moldova.

La consultări au participat circa 38 persoane – reprezentanți ai autorităților publice interesate (Cancelaria de Stat, Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi, Biroul Național de Statistică, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor) și cu participarea societății civile (Centrul analitic Expert-Grup, Institutul Național de Cercetări Economice, CALM) și media (Infomarket, Newsmaker, Realitatea, bani.md).

Ca urmare a atelierului desfășurat în luna mai, reprezentanții din Lituania, Serbia și Slovacia au participat, de asemenea, la ședința de consultări din noiembrie și au venit cu recomandări cu privire la posibila instituire a unui Consiliu bugetar-fiscal în Moldova, subliniind oportunitățile și dezavantajele unei astfel de structuri, bazate pe experiența țărilor lor. În special, s-a subliniat faptul, că scopul final al Consiliului trebuie să fie îmbunătățirea guvernării bugetar-fiscale și creșterea transparenței în procesul bugetar.

În discursul său, dl Armașu, ministrul Finanțelor, a concluzionat că cadrul de guvernare bugetar-fiscală în Republica Moldova a fost apreciat ca fiind satisfăcător, în special fiind îmbunătățit prin adoptarea în 2014 a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

În ce privește instituirea posibilă a unui Consiliu bugetar-fiscal, ministrul a declarat că "La această etapă este greu să dăm un răspuns ferm dacă suntem pregătiți pentru introducerea acestei structuri. Vrem să analizăm atent și să reflectăm în comun asupra unei abordări care ar corespunde țării noastre și să etapizăm acțiunile pe termen scurt și mediu într-un mod cât mai realist. Introducerea unui Consiliu bugetar-fiscal în Republica Moldova va fi analizată și în raport cu alte priorități stringente, implicații de cost și resurse umane - luând în considerare constrângerile bugetare actuale. În mod prioritar, la examinarea subiectului privind înființarea unui consiliu bugetar-fiscal, trebuie de luat în considerare și necesitatea consolidării capacităților de bază ale Ministerului Finanțelor și ale Parlamentului."

Reprezentanții ONG-urilor din Moldova au menționat, că un consiliu bugetar-fiscal în Republica Moldova ar putea contribui la o mai mare transparență în domeniul finanțelor publice. Totodată, acesta trebuie să fie un proces bine gândit, luând în considerare toate avantajele și dezavantajele, inclusiv în raport cu capacitățile, funcțiile și rolul altor instituții de supraveghere (Parlamentul, Curtea de Conturi).

Ministerul Finanțelor a remis o invitație oficială participanților la consultări, iar după ședință, a publicat un comunicat de presă privind rezultate, care poate fi accesat pe pagina web a MF <http://mf.gov.md/newsitem/10520>.

Evenimentul a avut, de asemenea, o acoperire prin mass-media electronică. Acesta a fost transmis on-line și poate fi accesat pe paginile web [realitatea.md](http://www.realitatea.md), [bani.md](http://www.bani.md). http://www.realitatea.md/-video--in-republica-moldova-ar-putea-fi-creat-un-consiliu-fiscal--acesta-se-va-ocupa-de-monitorizarea-si-evaluarea-performantei-fiscale_47758.html

4. Provocări și perspective legate de guvernanta fiscală în Moldova

Ca urmare a procesului de consultare privind guvernanta bugetar-fiscală în Moldova, realizat pe parcursul anului 2016 se constată, că sistemul actual de guvernanta bugetar-fiscală a Moldovei este apreciat ca fiind în general adecvat, având în vedere punerea în aplicare începând cu anul 2015 a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Provocarea majoră la etapa actuală constă în implementarea conformă a prevederilor Legii în cauză și se recunoaște că este necesar timp pentru a evalua eficacitatea implementării noului cadru legal și a decide cu privire la eventuale revizuri.

Studiul comparativ cu alte țări atestă importanța *regulilor bugetar-fiscale simple*, care pot fi ușor puse în aplicare și monitorizate. Regula cu privire la deficitul bugetar a fost considerată suficientă pentru Moldova la acest moment în timp. În viitor ar putea fi extins domeniul de acoperire și aplicare a regulilor bugetar-fiscale, fiind dezvoltate reguli care ar limita nivelul datoriei și creșterea cheltuielilor publice. De asemenea, legislația privind

finanțele publice locale ar putea fi consolidată prin introducerea unor reguli bugetar-fiscale de nivel sub-național.

Un accent deosebit pe termen mediu și lung 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 Consiliul bugetar-fiscal independent în Moldova, o analiză atentă trebuie efectuată privind domeniul de aplicare și termenul pentru introducerea acestuia, ținând cont de faptul că mandatul său primar (și utilitatea) ar fi de a oferi Guvernului o evaluare independentă a politicii fiscale și a măsurilor de sustenabilitate a datoriei.

De asemenea, este necesar de a reflecta considerabil luând în considerație constrângerile de resurse financiare și umane, statutul instituțional și responsabilitatea unui consiliu bugetar-fiscal pentru Moldova.

În concluzie, deși prin noul cadru legal, sunt asumate unele reforme pentru consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale, experiența internațională arată că nu există soluții unice și universale în acest sens - fiecare țară trebuie să-și dezvolte propriul cadru de guvernare bugetar-fiscală, ținând cont de cultura politică, tradițiile specifice și capacitățile existente.