

EXPUNERE DE MOTIVE

După apariția Legii nr.72/1996 privind finanțele publice, schimbările intervenite în economia românească, noile orientări politice, precum și necesitatea creării unor mecanisme de piață eficiente și viabile au determinat punerea de acord a textului actual al legii finanțelor publice cu elementele intervenite în această perioadă.

Parlamentul României a adoptat o serie de alte legi prin care s-au adus precizări, reformulări de texte, modificări terminologice, concepte noi și s-au stabilit noi sarcini pentru unele instituții implicate în procesul bugetar.

Principalele acte normative ale căror prevederi au fost avute în vedere la formularea propunerilor de modificare sunt: Legea nr.189/1998 privind finanțele publice locale; Legea nr.101/1999 privind Statutul Băncii Naționale a României; Legea nr.81/1999 a datoriei publice; Ordonanța de urgență a Guvernului nr.60/2001 privind achizițiile publice; Ordonanța Guvernului nr.119/1999 privind auditul intern și controlul financiar preventiv.

Un alt element de o importanță covârșitoare care a determinat modificarea legii finanțelor publice a fost necesitatea compatibilizării legislației naționale în materie de finanțe publice cu aquis-ul comunitar privind regulile și principiile Comunității Europene în domeniul procedurii bugetare.

Principalul act normativ comunitar a fost Regulamentul financiar din Decembrie 1977 al Uniunii Europene aplicabil bugetului comunitar, cu modificările și completările ulterioare.

Concomitent cu actualizarea prevederilor Legii nr.72/1996 în concordanță cu reglementările din actele normative mai sus menționate, s-a analizat și posibilitatea îmbunătățirii unor texte din această lege, cu reglementări noi rezultate pe parcursul celor 5 ani de aplicare, precum și cu reglementările în domeniu existente în alte țări, prezentându-se propuneri corespunzătoare.

Totodată, România a beneficiat de o asistență tehnică externă acordată de SIGMA (Sprijin pentru Îmbunătățirea Administrației și Managementului în țările Europei Centrale și de Est) în vederea perfecționării legislației în domeniul finanțelor publice.

Dintre principalele propuneri cuprinse în proiectul legii, menționăm următoarele:

- definirea clară a conceptelor, termenilor și expresiilor utilizate în cuprinsul legii pentru aplicarea unitară și fără interpretări de către toate instituțiile implicate în procesul bugetar, precum și introducerea unor concepte noi ca: “angajament bugetar”, “angajament legal”, “buna gestiune financiară”, “credite de angajament”, “acțiuni multianuale”, “co-finanțare”, “lichidarea cheltuielilor”, “ordonanțarea cheltuielilor” etc.;

- o nouă structurare a legii pe capitole, iar în cadrul acestora pe articole, clar definite pentru a prezenta în mod explicit și precis principiile de bază ale construcției bugetare, principalele etape ale procedurii bugetare, atribuțiile instituțiilor implicate în procesul bugetar, implementarea, execuția și controlul bugetului;

- stabilirea unui calendar pragmatic în cadrul procedurii bugetare, prin stipularea unor termene precise pentru etapele procesului bugetar privite în relația cauzală dintre ele, precum și eliminarea etapei de stabilire a modificării veniturilor și cheltuielilor pe anul următor față de anul în curs;

- conturarea cadrului macroeconomic, transmiterea scrisorii cadru și stabilirea limitelor de cheltuieți pentru ordonatorii principali de credite încă din prima parte a anului pentru a conferi mai multă stabilitate politicii macroeconomice;

- informarea Parlamentului asupra obiectivelor fiscale și bugetare pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și următorii trei ani, care va permite o mai bună conlucrare între Guvern și Parlament, precum și posibilitatea ca Parlamentul să-și exprime o opinie asupra obiectivelor propuse și relevanței lor. Prin această prevedere se asigură concordanța cu principiile Tratatului de la Maastricht care extinde puterea Parlamentului în cadrul procedurii bugetare anuale;

- introducerea cadrului indicativ pe trei ani, un instrument de disciplină bugetară și un cadru de referință pe termen mediu ce va permite crearea unui spațiu de manevră în decursul procedurii bugetare;

- introducerea unei prevederi potrivit căreia dacă legea bugetară anuală nu a fost adoptată de Parlament până la data de 15 decembrie a anului anterior celui pentru care se elaborează bugetul, Guvernul va solicita Parlamentului aplicarea procedurii de urgență;

- posibilitatea finanțării instituțiilor publice sau acțiunilor noi, în cazul în care bugetul nu este aprobat în termen;

- delimitarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale în credite de angajament și credite bugetare, pentru un mai bun control al fondurilor publice și avându-se, totodată, în vedere compatibilizarea cu regulile bugetului Comunității Europene;

- cuprinderea și explicarea principiilor bugetare în textul proiectului de lege, pentru a preveni orice confuzie în alocările de fonduri, atât în stadiul de angajament, cât și în stadiul de execuție și anume: principiul universalității, unității, anualității, specializării bugetare, unității monetare, publicității;

- creșterea transparenței în alocarea fondurilor publice prin interzicerea reținerii și utilizării în sistem extrabugetar a veniturilor bugetare, precum și includerea în bugetul de stat a fondurilor speciale, asigurându-se astfel înscrierea în tendința de unificare a instrumentelor bugetare;

- delimitarea sarcinilor, competențelor și responsabilităților instituțiilor implicate în procesul bugetar (Parlamentul, Guvernul, Ministerul Finanțelor Publice,

ordonatorii de credite), accentuându-se rolul central al Ministerului Finanțelor Publice în conducerea managementului bugetar. Delimitarea precisă a acestor sarcini și responsabilități a fost efectuată pe baza prevederilor constituționale, urmărindu-se eliminarea interferențelor și paralelismelor din procesul bugetar, precum și stabilirea clară a sarcinilor între puterea executivă și cea legislativă în îndeplinirea obiectivelor guvernamentale;

- luarea în considerare a efectelor financiare asupra bugetului pe următorii 5 ani, în cazul inițierii unor proiecte de acte normative cu implicații asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare;

- elaborarea și aprobarea de programe pentru unele activități, asigurându-se astfel o apreciere corectă a cheltuielilor de către legislativ, precum și creșterea responsabilității executivului în alocarea resurselor;

- obligația ordonatorilor principali de credite de a prezenta anual performanțele fiecărui program care trebuie să cuprindă acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și așteptate pentru anii viitori, măsurate prin indicatori preciși a căror alegere este justificată, precum și rapoarte anuale de performanță pe fiecare program, punând în evidență diferențele față de previziunile bugetare;

- stabilirea unor reguli referitoare la cofinanțarea anumitor programe prin participarea, atât a organismelor internaționale, cât și a bugetului, ceea ce demonstrează că efortul național este susținut și prin sprijin extern, direcționat, în bună parte, pentru dezvoltarea domeniilor prioritare ale reformei;

- măsuri de asigurare, pe parcursul execuției, a echilibrului bugetar aprobat, prin limitarea de către Guvern a deschiderilor de credite bugetare în funcție de estimarea încasării veniturilor bugetare și de posibilitățile de finanțare a deficitului bugetar, precum și reținerea de către ordonatorii principali de credite a 10% din prevederile aprobate acestora, cu excepția cheltuielilor de personal și a celor ce decurg din operații internaționale, pentru asigurarea unei execuții bugetare prudente;

- definirea și delimitarea celor 4 etape ale efectuării cheltuielilor în procesul executării bugetului, respectiv, angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata, ceea ce demonstrează că execuția bugetară funcționează pe baza practicii bugetare convenționale și pe principiul separării atribuțiilor ordonatorilor de credite față de contabil;

- raportarea de către ordonatorii de credite a angajamentelor legale, urmărindu-se astfel o sporire a responsabilității ordonatorilor de credite în utilizarea fondurilor publice;

- eliminarea articolelor referitoare la elaborarea, aprobarea, execuția și încheierea execuției bugetelor locale, precum și a celor referitoare la finanțarea și refinanțarea datoriei publice care fac obiectul altor legi, respectiv Legea privind finanțele publice locale, nr.189/1998 și Legea datoriei publice, nr.81/1999;

- reformularea articolelor referitoare la programele de investiții, prin introducerea noțiunii de credite de angajament în programarea cheltuielilor de capital, cuprinderea obiectivelor de investiții în buget pe baza analizei cost-beneficiu, precum și coordonarea monitorizării programelor de investiții de către Ministerul Finanțelor Publice.

Având în vedere cerințele etapei actuale de formulare a unui buget orientat către cerințele unui management fiscal modern, de evidențiere a legăturii strânse dintre bugetul național și implicațiile lui asupra economiei naționale, precum și de îmbunătățire a procedurilor și mecanismelor în utilizarea fondurilor publice pentru realizarea unui management solid și a unui control riguros al acestora, s-a întocmit prezentul proiect de lege.

Față de cele prezentate mai sus, a fost întocmit proiectul de Lege privind finanțele publice, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

