



01 02 2012

D-2 Nr. 42

A V I Z

la proiectul de lege privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale (nr.2354 din 27.10.2011)

Direcția juridică a examinat, proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780/27.12.2001 și expune următoarele.

Observații de ordin general:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, aprobat prin Hotărârea nr.773 din 17.10.2011, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Scopul proiectului de lege este asigurarea dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidarea disciplinei bugetar-fiscale și asigurarea gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice.

3. Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în contextul reformei sistemului de management al finanțelor publice și urmează să substituie Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996, concomitent fiind ajustate și alte legi și acte normative care reglementează domenii specifice și separate ale sistemului bugetar.

4. Adoptarea unei legi noi privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală este necesară și binevenită pentru întreg sistemul finanțelor publice ale statului, Legea în vigoare fiind depășită, reglementările și completările ulterioare ale acesteia, în mare parte, avînd caracter tranzitoriu.

Totodată, în urma analizei generale a textului proiectului de lege constatăm că reglementările acestuia, deși conțin elementele principale necesare cadrului juridic în domeniu, nu sunt dezvoltate în măsură suficientă. Considerăm că reglementările proiectului de lege nu modifică esențial procedura actuală, și va rămîne neschimbată în linii generale. Reglementările proiectului de lege aduc doar o ordonare a modului de expunere a normelor juridice aplicate în prezent în sistemul bugetar și procesul bugetar. Însă, acestea necesită a fi concretizate în măsură să asigure aplicarea constantă și uniformă a normelor de drept material, inclusiv cele stabilite prin alte

acte legislative. Legea nouă urmează a fi redactată și completată pentru a elimina lacunele existente a se evita apariția unor interpretări diferite și contradictorii în procesul de aplicare.

În special, atenționăm asupra faptului că, deși titlul proiectului de lege presupune multiple reglementări privind responsabilitatea bugetară, în textul acestuia se regăsesc mai multe norme ce stabilesc competențe, drepturi și obligații de ordin procedural. Doar un singur articol (art.78) stabilește restricții și penalități. Considerăm că normele proiectului necesită a fi dezvoltate, ținând cont de experiența altor țări. Drept exemplu în acest sens poate servi Legea responsabilității fiscal-bugetare a României nr.69 din 16.04.2010 (Capitolul XI).

Cu referire la legislația internațională, menționăm că, în statele cu o structură mai complexă a finanțelor publice și a raporturilor domeniului respectiv, cum ar fi Federația Rusă, Ucraina, Kazahstan se practică codificarea reglementărilor, acestea fiind expuse în forma de cod de procedură bugetară asigurând cadrul legislativ necesar.

Obiecții de ordin tehnico-juridic:

5. La art.3 noțiunea ”*dezagregarea bugetului*” este definită drept – proces de *repartizare*, conform clasificăției bugetare, a alocațiilor bugetare aprobate prin legea/decizia bugetară anuală. Urmează a se preciza necesitatea definirii și utilizării în textul proiectului de lege a termenului ”dezagregare”, dacă acesta este identic cu sinonimul utilizat în legislația în vigoare ”repartizare”. Totodată, atât în varianta inițială a proiectului de lege cât și în varianta textului tradusă în limba rusă, dezagregarea înseamnă detalierea. Deși există precedente de utilizare în textele actelor legislative a cuvântului dezagregare, atenționăm că, potrivit art.19 din Legea privind actele legislative terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare.

6. La art.8, denumirea principiului *balanțării* urmează a fi substituită cu ”principiul echilibrului”. Din punct de vedere doctrinal, acest principiu implică faptul că bugetul public trebuie să fie echilibrat (balansat), respectiv ca veniturile sale să acopere integral cheltuielile publice. Astfel, deși principiul echilibrului bugetar implică balansarea, denumirea acestuia urmează a fi utilizată corect.

7. La Secțiunea 2 ”Regulile bugetar-fiscale” ar fi oportună stabilirea principiilor politicii bugetar-fiscale ce vor sta la baza determinării și derulării de către Guvern a acestora. Drept exemplu în acest sens poate servi Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010 a României, care definește principiile transparenței, stabilității, responsabilității fiscale, echității, eficienței și gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice.

De asemenea ar fi oportună determinarea în textul legii a obiectivelor politicii fiscal-bugetare și reglementarea expresă a obligației Guvernului de respectare a acestora la elaborarea strategiei fiscal-bugetare anuale.

8. La art.13 noțiunea ”prealocare” urmează a fi concretizată, deoarece nu se utilizează de legislația în vigoare. Potrivit art.19 al Legii privind actele legislative urmează a fi utilizată terminologia constantă și uniformă.

9. La art.24, alin.(3) atenționăm că, noțiunea de ”buget consolidat local” nu se mai regăsește în textul proiectului de lege. Prin urmare, este necesară concretizarea necesității de specificare a acesteia.

10. La art.32 ”Relațiile între bugetul de stat și bugetele locale”, atenționăm că reglementările acestuia urmează a fi coordonate cu prevederile Legii privind finanțele publice locale nr.397/16.10.2003, ori prevederile Legii menționate urmează a fi supuse modificării.

Potrivit art.37 alin.(2) din Legea nr.780/2001, urmează a se evita apariția unor paralelisme în actele legislative.

Totodată, atenționăm că, terminologia utilizată în articolul respectiv este diferită de cea utilizată la art.9 – art.11 din Legea menționată, fapt ce poate duce la interpretări diferite și contradictorii. Astfel, norma lit.a) al art.32 din proiect prevede transferuri *de la bugetul de stat* pentru nivelarea posibilităților *bugetare* ale autorităților administrației publice locale, iar art.9 lit.a) al Legii menționate, transferuri *din contul fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale*, pentru nivelarea posibilităților *financiare* ale acestora.

De asemenea observăm că, în conținutul normei din proiect nu se face referire la Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale.

Potrivit art.10 alin.(1) din Legea nr.397/16.10.2003, Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale se formează din alocațiile aprobate anual în bugetul de stat și din defalcările efectuate de către unitățile administrativ-teritoriale ale căror venituri bugetare depășesc cu 20% nivelul mediu de cheltuieli bugetare pentru un locuitor pe teritoriul respectiv.

Deși, reglementările Legii nr.397/16.10.2003 referitoare la Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale nu au fost realizate, atenționăm că necesitatea acestor reglementări este impusă de Carta Europeană a Autonomiei locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.1997. Art.9 paragraful 5 al acesteia prevede că, sprijinul colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar necesită punerea în funcțiune de proceduri de repartizare financiară justă sau de măsuri echivalente destinate a corija efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare cât și a sarcinilor ce le revin. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de a opta a colectivităților locale în domeniul lor propriu de responsabilitate.

Astfel, autorii urmează să concretizeze, care este scopul normelor de reglementare respective.

Totodată, norma literei b) al art.32 dezvoltă și concretizează conținutul normei reglementate la art.9 lit.b) din Legea nr.397/16.10.2003 prin specificarea că se acordă transferuri cu destinație specială pentru ”implementarea anumitor proiecte de investiții capitale, alte transferuri cu destinație specială”.

La alin.(2) și alin.(3) al art.32 urmează a se indica numărul și data adoptării Legii privind finanțele publice locale, conform prevederilor art.54 alin.(1) din Legea nr.780/2001.

Norma alin.(3) necesită a fi argumentată și explicată, deoarece nu este clar, care sunt limitele de cheltuieli stabilite prin Legea privind finanțele publice locale

în urma depășirii căroră, veniturile bugetului local urmează a fi transferate la bugetul de stat. Caracterul general al normei date, în redacția propusă de autori, permite înțelegerea în sens larg a modului de aplicare a acesteia și poate avea ca efect încălcarea principului autonomiei financiare a autorităților publice locale.

Art.11 alin.(2) din Legea nr.397/16.10.2003 prevede că, transferurile cu destinație specială, stipulate la alin.(1) din articolul respectiv, utilizate contrar destinației se virează, pînă la sfîrșitul anului bugetar, în mărimea sumei respective în bugetul de la care au fost primite. În cazul în care suma corespunzătoare nu este virată de bugetul respectiv, Ministerul Finanțelor, în baza dării de seamă anuale, este în drept să restabilească forțat la bugetul de stat sumele transferurilor utilizate contrar destinației prin intermediul relațiilor interbugetare.

În contextul art.11 "Transferuri cu destinații speciale" din Legea nr.397/16.10.2003, după enumerarea cazurilor de alocare a acestor transferuri, norma alin.(2) are un înțeles clar. Însă, în redacția proiectului de lege sensul atribuit este diferit și permite tălmăcirii diferite și contradictorii.

11. La Capitolul III, Secțiunea 4 "Investiții capitale" conține doar două articole art.37 și art.38. Potrivit art.38, cadrul general, principiile și procedurile privind formarea și administrarea proiectelor de investiții capitale, precum și responsabilitățile de gestionare a acestora se reglementează prin lege. Autorii urmează să concretizeze care lege se are în vedere. Dacă se prevede elaborarea unei legi noi în domeniul dat, la art.83 din proiect urmează a fi stabilit termenul de elaborare a acesteia. Cît privește conținutul Secțiunii 4, pînă la adoptarea unei legi noi, reglementările acesteia sînt insuficiente și necesită a fi dezvoltate.

12. La art.49 alin.(2) se prevede consultarea rezultatelor examinării propunerilor/proiectelor de buget cu autoritățile publice interesate. Pentru a exclude tălmăcirile diferite în procesul de aplicare a normei date, urmează a se concretiza procedura de consultare pentru a determina: care sunt autoritățile publice interesate, urmările în cazul în care consultările nu au avut loc, consecințele în cazul în care una sau una/mai multe dintre autoritățile publice interesate nu este de acord cu propunerea de buget ale altei instituții publice.

13. La art.50, considerăm că procedura de elaborare și aprobare a bugetelor autorităților bugetare independente necesită a fi dezvoltată și concretizată.

Reieșind din tălmăcirile diferite a procedurii de aprobare a bugetelor autorităților bugetare independente în anii precedenți, propunem completarea textului articolului cu prevederi ce reglementează procedura și termenul de avizare a proiectelor de bugete respective de către Guvern. Urmează a se specifica care autoritate și în ce termen transmite proiectul de buget al autorității bugetare independente Guvernului spre avizare și a modului de examinare și soluționare a divergențelor apărute în rezultatul avizării între autoritățile respective cu Guvernul. De asemenea, urmează a se specifica actul legislativ prin care Parlamentul aprobă bugetele autorităților independente. Tot aici, este necesar a se reglementa și procedura de înaintare a propunerilor de modificare/rectificare a bugetelor autorităților bugetare independente, precum și procedura de aprobare a acestora, anterior includerii în proiectul legii de modificare/rectificare a legii bugetului de stat.

14. La art.51 propunem omiterea cuvintelor "precum și" din textul alineatului (2), ca fiind de prisos.

15. La art.54 cuvîntul "publicarea" urmează a fi substituit cu cuvintele "data publicării".

16. La art.55 alin.(4) cuvintele "serviciul datoriei" urmează a se concretiza dacă acestea se referă la toate tipurile de datorie (datorie de stat, datorie publică, datorie de stat internă, datorie de stat externă). În conformitate cu noțiunile definite la art.2 al Legii cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419-XVI din 22.12.2006, propunem utilizarea noțiunii "datorie publică", care include datoria de stat, datoria Băncii Naționale a Moldovei, datoria unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat sau local, datoria ce rezultă din împrumuturile interne și externe ale societăților comerciale în care statul și/sau unitatea administrativ-teritorială deține mai mult de 50 la sută din capitalul social și datoria întreprinderilor de stat și municipale.

17. La art.56 alin.(1) cuvintele "limitele alocațiilor bugetare, dezagregate pe nivele agregate ale clasificăției economice" urmează a fi explicate. Dacă potrivit art.3 din proiect, definiția "dezagregarea bugetului" înseamnă procesul de repartizare, conform clasificăției bugetare, a alocațiilor bugetare aprobate prin legea/decizia bugetară anuală, nu este clară necesitatea repetării în text a faptului repartizării alocațiilor conform clasificăției bugetare. Propunem substituirea cuvintelor "dezagregate" și "dezagregare" din textul art.56 cu cuvîntul "repartizare la cazul respectiv. Cuvîntul "agregat" în actele legislative în vigoare se utilizează doar în sensul vocabularului tehnic.

18. La art.60 și art.61 propunem substituirea normelor acestora pentru respectarea consecutivității expunerii reglementărilor. Astfel, normele art.61 au un conținut mai general în raport cu normele art.60 și urmează a fi amplasate înaintea acestora.

19. Cît privește conținutul art.60, normele acestuia, la fel, trebuie să fie expuse în ordinea succesiunii logice. Astfel, prevederile alin.(6) au caracter general, imperativ, de prohibiție în raport cu normele alin.(3) care prevăd exceptarea administratorilor bugetului consolidat central de la regula generală. Iar normele alin.(7) prevăd situațiile de derogare, pentru alți administratori de buget, cu permisiunea autorizată a Ministerului Finanțelor.

La fel, prevederile alin.(8) au caracter general, imperativ, de prohibiție și urmează a fi amplasate înaintea normelor stabilite la alin.(2).

Considerăm că normele art.60 prezintă importanță pentru sistemul finanțelor publice al statului și urmează a fi examinate și redactate în mod riguros pentru a asigura aplicarea corectă a acestora. În acest context, considerăm că este necesar a se prevedea elaborarea de către Guvern a unui regulament privind aplicarea normelor art.60.

Suplimentar, atenționăm că, la examinarea art.60, urmează a se ține cont de prevederile proiectului de lege nr.1865 din 22.08.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, pentru a asigura concordanța deplină a normelor de reglementare valutară pe teritoriul Republicii Moldova.

20. La art.63, noțiunea ”administrator de venituri” necesită a fi concretizată, deoarece aceasta nu este identică cu noțiunea de administrator de buget, iar subiecții și procedura de determinare a acestora de către Ministerul Finanțelor nu sunt reglementate în mod expres. Pentru a exclude tălmăcirile diferite a normelor art.63, precum și reglementarea diferită a problemei date prin alte legi, normele articolului dat trebuie să fie dezvoltate și concretizate pentru a le oferi un caracter imperativ, cu conținut clar și fără echivoc.

21. La art.66, atenționăm că, art.15 alin.(5) din Codul de executare prevede în mod expres că documentele executorii privind dezafectarea incontestabilă a mijloacelor bănești din contul bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și din contul autorităților/instituțiilor publice, se execută în conformitate cu procedura și termenele stabilite prin *Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar*. Astfel, pentru a asigura aplicarea normelor din proiect, urmează a fi modificată, concomitent și norma de trimitere la Legea nr.847/1996 (a se vedea propunerile la art.80 din proiect).

22. Art.67 alin.(1) prevede că în cazul înrăutățirii nivelului soldului bugetar administratorii de bugete sînt autorizați să blocheze temporar anumite categorii de plăți de la bugetul respectiv, cu excepția plăților pentru deservirea datoriei publice și a altor plăți scutite de blocare prin legile/deciziile bugetare anuale. Propunem completarea expresă în textul proiectului cu categoriile principale de plăți exceptate de la blocare cum ar fi, cheltuielile de salarizare, cheltuielile ce țin de alimentația copiilor, plata pensiilor de asigurări sociale de stat ș.a.. În cazul dat se va ține cont de faptul că, conținutul articolului se referă la toate tipurile de bugete, inclusiv fonduri. Blocarea plăților nu poate fi lăsată în totalitate la discreția autorităților competente. Legea trebuie să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor garantate prin Constituție cum ar fi: dreptul la muncă, dreptul la ocrotirea sănătății, la protecția familiei și a copiilor orfani, dreptul mamei, copiilor și tinerilor, dreptul la asistență și protecție socială. Blocarea plăților ce asigură drepturile respective va avea ca efect încălcarea drepturilor constituționale.

23. La art.71 alin.(7) propunem de a specifica sursa și termenul concret de publicare a rapoartelor anuale. Potrivit art.15 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/13.11.2008, autoritățile publice asigură accesul la deciziile adoptate prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege. În cazul dat, legea va stabili asigurarea accesului la informație prin publicare, iar sursa și modul de publicare rămîne la discreția autorităților. Aplicarea normei menționate de către consiliile locale poate întâmpina anumite dificultăți în acest sens.

24. Norma prevăzută la art.72 este o normă de trimitere la Legea contabilității, care deja conține reglementările de rigoare. Urmează a se argumenta necesitatea acesteia în textul proiectului de lege. Obiecția dată este valabilă și pentru art.77 din proiect.

25. Capitolul VII "Răspunderea juridică", constituit doar din art.78 și art.79, necesită a fi revăzut din punct de vedere structural și adus în corespundere cu prevederile Legii privind actele legislative în aspect de ordin structural și redacțional.

În primul rând, denumirea capitolului nu corespunde cu conținutul acestuia. Conținutul de bază al art.78 îl constituie normele ce reglementează anumite restricții pentru administratorii de bugete. Iar din toată răspunderea juridică, ce urmează a fi reglementată în textul capitolului, la art.79 se prevede că încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.

Este de menționat faptul că, deși titlul proiectului de lege presupune multiple reglementări privind responsabilitatea bugetară, în textul acestuia se regăsesc mai multe norme ce stabilesc competențe, drepturi și obligații de ordin procedural.

Propunem divizarea art.78 "Restricții și penalități" în două articole separate, primul articol fiind constituit din normele alin.(1)-(4), al doilea din normele alin.(5)-(7). Conținutul normelor urmează a fi structurat și redactat în așa mod ca să fie clar și accesibil tuturor, cu numerotarea subdiviziunilor și alineatelor în modul corespunzător (a se vedea alin.(5) al art.78).

26. Articolul 80 alin.(2) al proiectului de lege prevede abrogarea expresă a Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996, a Legii despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de rezervă al Guvernului nr.1228-XIII din 27.06.1997 și abrogarea totală sau parțială a unor acte legislative care prevăd norme de modificare și completare a actelor legislative respective, conform cerințelor art.39 din Legea privind actele legislative.

În contextul dat, atenționăm asupra faptului de aplicare neuniformă a prevederilor Legii privind actele legislative în acest sens. În practică, abrogarea expresă nu este efectuată pentru fiecare caz de abrogare a unui act legislativ, unele fiind abrogate în mod tacit devenind desuete.

27. O situație asemănătoare există în aplicarea prevederilor alin.(7) al art.47 din Regulamentul Parlamentului, care prevede că dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.

În cazul dat, urmau a fi prevăzute modificări și completări și la următoarele acte legislative:

- art.34 lit.a) din Legea privind controlul financiar public intern nr.229/23.09.2010;
- pct.68 din anexa la Legea privind statutul municipiului Chișinău nr.431/19.04.1995;
- art.16 alin.(2) din Legea privind actele de stare civilă nr.100/26.04.2001;
- art.15 alin.(5) din Codul de executare al Republicii Moldova nr.443/24.12.2004;
- Secțiunea a 2-a și Secțiunea a 3-a din anexa la Hotărîrea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind finanțarea sistemului judecătoresc nr.39/18.03.2010 ș.a.

28. La examinarea proiectului de lege în lectura a-doua se va ține cont de prevederile *art.IV din Legea privind modificarea și completarea unor acte*

legislative nr.267/23.12.2011, care urmează a fi inclusă în textul alin.(2) al art.80 din proiect.

29. De asemenea, atenționăm asupra necesității de efectuare a unor modificări în Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/02.04.1996, în partea ce ține de procedura de elaborare și aprobare a bugetului Parlamentului.

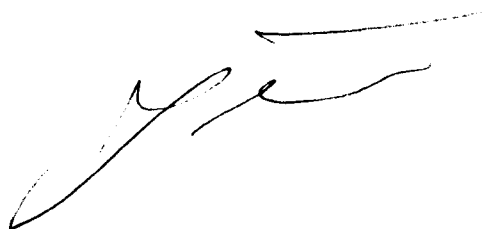
Potrivit art.150 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, Parlamentul aprobă bugetul anual propriu pentru anul următor pînă la data de 1 iulie a anului în curs, cu avizarea prealabilă a Guvernului. Iar art.44 alin.(1) lit.f) și lit.g) din proiect prevăd adoptarea bugetelor autorităților bugetare independente, pînă la 20 iulie, ulterior adoptării legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, a modificărilor la legislație care rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor, care se adoptă pînă la 15 iulie.

30. La Capitolul VIII "Dispoziții finale și tranzitorii" propunem de a revedea prevederile art.80 alin.(1) și art.81 în partea ce ține de intrarea în vigoare a normelor legii în perioade diferite. Reieșind din faptul că termenul general de intrare în vigoare a legii la 1 ianuarie 2012 a fost depășit și pentru a asigura aplicarea corectă a acesteia, propunem adoptarea unei norme unice care să prevadă intrarea în vigoare a legii de la 1 ianuarie 2013.

31. La art.83 care stabilește termenii de ajustare a legislației în conformitate cu legea dată "de la data adoptării prezentei legi", atenționăm că spre deosebire de tot textul legii, prin derogare de la prevederile alin.(1) al art.80, articolul 83 este unicul ce va intra în vigoare la data adoptării.

Ținem să menționăm că, conform prevederilor art.46 din Legea nr.780/2001, actul legislativ produce efecte numai în timpul cît este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Iar potrivit Hotărîrii Curții Constituționale nr.32 din 29.10.1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova "Intrarea în vigoare a legii", legea intră în vigoare la data publicării în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" ori la data indicată expres în textul acesteia, dar care nu poate să preceadă data publicării.

Proiectul de lege poate fi prezentat spre examinare în Parlament, ținînd cont de obiecțiile expuse mai sus. Oportunitatea adoptării acestuia ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție
Ion Creangă**

Ex. Irina Gălușcă
Tel. 3-19