



06 02 2013

Zy-Nr. 60

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.4 din 15.01.2013)

Direcția generală 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.

II. Aspecte de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, fiind aprobat prin Hotărârea nr.1005 din 28.12.2012, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. *Obiectul de reglementare* al proiectului de lege este efectuarea unor modificări și completări în Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003 și în Codul fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997.

Potrivit Notei informative adiționale proiectului de lege, *necesitatea elaborării* proiectului de lege reiese din prevederile pct.2.2.1.-2.2.5. din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobată prin Legea nr.68 din 05.04.2012.

Scopul modificărilor este perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, prin asigurarea autonomiei financiare a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. Principalele propuneri de politică publică materializate în modificările prezentate se referă la: îmbunătățirea alocării transferului cu destinație generală; finanțarea sistemului de educație preșcolară, primară, secundar-generală, specială și complementară (extrașcolară) și a competențelor delegate prin transferuri cu destinație specială; utilizarea exclusivă a impozitului pe veniturile persoanelor fizice în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare; cotele de partajare diferite pe tipuri de bugete ale unităților administrativ-teritoriale; alocarea transferurilor cu destinație generală (de echilibrare); stimularea colectării veniturilor proprii de către autoritățile publice locale.

3. *Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament a proiectului, atenționăm următoarele:*

- Proiectul de lege *este însoțit* de raportul de expertiză anticorupție, avizele Congresului autorităților locale din Moldova, Asociației primarilor și colectivităților locale din Republica Moldova, Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia, APL, Cancelaria de Stat, APC, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, în conformitate cu cerințele legislative în domeniu. Însă, menționăm lipsa informației privind opinia Comisiei paritare de descentralizare administrativă și financiară, constituite întru respectarea prevederilor art.9 din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006.

- Totodată, din materialele prezentate, reiese necesitatea *înaintării spre examinare în Parlamentul a proiectelor de legi pentru modificarea și completarea Legii privind descentralizarea administrativă și a Legii privind administrația publică locală*, însă acestea nu au fost prezentate. Potrivit art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, 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.

- De asemenea, *nu a fost prezentată fundamentarea economico-financiară obligatorie* în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, conform cerințelor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.20 din Legea privind actele legislative.

Deși Nota Informativă conține informații privind simularea colectării veniturilor proprii de către autoritățile locale bazate pe datele din anul 2010, și la art.IV din proiect se prevede constituirea unui fond de compensare în proporție de 1% din veniturile bugetului de stat, pentru acoperirea eventualelor discrepanțe (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare, toate informațiile sunt prezentate în raport procentual fără a fi specificate datele, calculele concrete. Potrivit informațiilor din materialele prezentate a fost efectuată simularea colectării veniturilor proprii de către autoritățile locale bazate pe datele din anul 2011, care denotă creșterea considerabilă a acestuia, care însă nu a fost prezentată.

- Prevederile proiectului de lege necesită a fi coordonate cu prevederile proiectului legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.2354 din 27.10.2011, adoptat de către Parlament în I lectură la 11.07.2012, întru respectarea principiilor oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, stabilite la art.4 alin.(3) lit.a) din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

La definitivarea și adoptarea proiectului de lege avizat, se va ține cont de faptul că, data intrării în vigoare a acestuia nu trebuie să preceadă data punerii în aplicare a proiectului de lege nr.2354 din 27.10.2011.

În cazul în care proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011 nu va fi adoptat și pus în aplicare în termen rezonabil, prezentul proiect de lege va fi ajustat la prevederile Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996.

- La elaborarea și implementarea sistemului nou de raporturi interbugetare este necesar a se asigura respectarea principiilor descentralizării administrative stabilite la art.3 din Legea privind descentralizarea administrativă. Astfel, prin modul de

formulare a normelor juridice din proiect urmează a se garanta că formulele de calculare a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele unităților administrativ-teritoriale, prevăzute la art.I, pct.9 și pct.10 din proiect, vor asigura corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru îndeplinirea eficientă a acestora, și vor garanta condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor.

- Referitor la delimitarea impozitului pe venit și a taxelor rutiere ca surse de reglementare a veniturilor sistemului bugetar prevăzute la art.II pct.2 din proiect, atenționăm asupra necesității de respectare a principiului universalității stabilit la art.13³ din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996 și art.7 din proiectul legii nr.2354 din 27.10.2011, care prevăd că resursele bugetelor componente ale bugetului public național sînt destinate finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, fără a stabili relații între anumite tipuri de resurse și cheltuieli. Totodată, în cazul necesității de adoptare a unei norme de derogare, aceasta urmează a fi reglementată expres în textul articolului ce stabilește norma generală.

II. Aspecte de ordin tehnico-juridic și redacțional:

La art.I, care prevede modificări și completări în Legea privind finanțele publice locale nr.397/16.10.2003:

Pct.1, noțiunea "transferuri cu destinație generală" se va specifica că acestea sunt alocate pentru finanțarea "domeniilor *proprie* de activitate" ale autorităților publice locale, conform prevederilor art.4 din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006.

La pct.2, art.2 alin.(2) care prevede că finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale, menționăm că, potrivit proiectului de lege nr.2354 din 27.10.2011, noțiunea de *finanțe publice include* ansamblul relațiilor economice aferente formării și administrării resurselor bugetelor componente ale bugetului public național, datoriei publice și ale altor active publice, fără a face o delimitare în finanțe publice naționale și finanțe publice locale.

La pct.8:

La alin.(2) al art.9, propoziția a doua necesită a fi revăzută din punct de vedere redacțional pentru a exclude tălmăcirile diferite. Astfel, cuvîntul "autorizate" se va substitui cu cuvintele "expres prevăzute".

Referitor la *prevederea și repartizarea* volumului de transferuri prin legea bugetului de stat și prin alte acte normative, atenționăm asupra necesității de expunere corectă a normelor de reglementare în vederea excluderii unor tălmăciri diferite și contradictorii ale acestora. Astfel, reieșind din conceptul proiectului de lege și prevederile pct.20 art.28 alin.(3), considerăm că *volumul transferurilor* urmează a se stabili expres în legea bugetului de stat pentru fiecare unitate administrativ-

teritorială în parte, în baza calculelor efectuate conform *formulei de repartizare* a fondurilor prevăzute la pct.9 art.10.

Norma alin.(3) al art.9 se dublează cu norma pct.10 alin.(3) al art.11. Potrivit art.37 alin.(2) lit.b) din Legea privind actele legislative, urmează a fi evitată apariția eventualelor paralelisme în legislație.

Totodată, atenționăm asupra necesității de concretizare a măsurilor și activităților de interes comun pentru care poate fi admisă alocarea transferurilor cu destinație specială de la bugetul unei UAT la bugetul altei UAT.

Una din cele două categorii de transferuri cu destinație specială are caracter permanent și prevede finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar ce face parte exclusiv de domeniul activităților UAT de nivelul II și transferurile în interes comun cu alte bugete este exclus, reieșind din formula de calculare "per elev". Deci, norma menționată se referă doar la a doua categorie de transferuri cu destinație specială care prevede acoperirea cheltuielilor de finanțare a competențelor delegate (în totalitate) autorităților administrației publice locale. Astfel, dacă alocarea transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat poate avea loc doar în cazurile expres prevăzute în lege și nu poate fi lăsată la discreția autorităților administrației publice locale, atunci nici procedura de alocare a transferurilor de la bugetul unei UAT la bugetul altei UAT nu poate fi lăsată la discreția acestora. Cu atât mai mult că, interpretarea liberă a noțiunilor de măsuri și activități de interes comun poate avea efecte suplimentare celor estimate de către autori (ținând cont de aspectul subiectiv de adoptare a deciziilor la nivel local în acest sens). Tot aici atenționăm asupra necesității de concretizare a procedurii de efectuare a alocării transferurilor de la un buget la altul, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii la aplicare.

La pct.9, norma art.10 alin.(1) prevede că, transferurile cu destinație generală se efectuează din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări pentru UAT.

Deci, constatăm că pentru transferurile cu destinație generală anual se formează un **fond special în bugetul de stat**, iar pentru transferurile cu destinație specială nu se formează un asemenea fond.

Prin urmare, legea bugetului de stat va avea două anexe diferite în care una va conține expres volumul transferurilor cu destinație generală ce constituie Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, iar alta va conține volumul transferurilor cu destinație specială. Fiecare anexă va include sumele de transferuri pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, calculată conform formulelor stabilite prin lege. Această modalitate de delimitare și aprobare a transferurilor va avea ca impact ridicarea nivelului de transparență, predictabilitate și stabilitate a normelor juridice prevăzute în proiect.

Suplimentar, pentru doi ani următori în legea bugetului de stat va fi prevăzut un **fond special de compensare**.

De asemenea, la pct.9 și pct.10 ale art.I din proiect urmează a se ține cont de terminologia utilizată în proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011. Normele art.9 și art.10 din proiectul de lege avizat necesită a fi coordonate cu prevederile art.32 din

proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011 pentru a nu admite tĂlmăciri diferite și contradictorii. Astfel, art.32 prevede: "Relațiile între bugetul de stat și bugetele locale se realizează prin:

a) transferuri de la bugetul de stat *pentru nivelarea posibilităților bugetare* ale autorităților administrației publice locale;

b) *transferuri cu destinație specială* pentru realizarea anumitor funcții delegate, *implementarea anumitor proiecte de investiții capitale*, alte transferuri cu destinație specială."

Autorii urmează să explice, care este viziunea asupra aspectelor tehnico-juridice de inserare în legea bugetului de stat a fondurilor și transferurilor menționate.

La pct.10:

Norma de completare a alin.(1¹) propunem să fie expusă în felul următor: "alineatul (1¹) se completează după cuvintele "alin.(1)" cu cuvântul "lit.b)"".

Alin.(3) la art.10 urmează a fi exclus, pentru a se omite dublarea prevederilor art.9 alin.(3), precum și reieșind din prevederile art.III pct.2 din Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr.91 din 26.04.2012, care prevede abrogarea alin.(3) al art.11. Norma de abrogare a intrat în vigoare la 01.01.2013.

La pct.13, norma de modificare a alin.(1) din art.19, urmează a se concretiza metodologia avută în vedere, în scopul utilizării unei terminologii constante și uniforme (cadrul metodologic, setul metodologic, metodologia de planificare a bugetului ș.a. reieșind din proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011).

În acest context, urmează a fi coordonate și revăzute normele art.19 alin.(1) lit.b) și lit.d) din Legea supusă modificării în redacția în vigoare, care fac referire la "note metodologice privind prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) viitor(i)". Acestea necesită a fi coordonate cu prevederile proiectului legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.2354 din 27.10.2011.

Potrivit art. 46 din proiectul de lege menționat, proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, proiectul legii privind modificarea și/sau completarea unor acte legislative, care rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor, se examinează și se adoptă de Parlament anual, pînă la 15 iulie.

Iar potrivit art.47 anual, în conformitate cu calendarul bugetar, Ministerul Finanțelor emite autorităților publice centrale și locale circulara privind elaborarea propunerilor/proiectelor de buget. Circulara cuprinde particularități specifice privind elaborarea propunerilor/proiectelor de buget pe anul bugetar respectiv. În baza circularii emise de Ministerul Finanțelor, autoritățile executive locale de nivelul al doilea emit, anual, circulare privind elaborarea propunerilor la proiectele bugetelor locale de nivelul întâi.

La pct.14, art.20 alin.(6) necesită a fi coordonat cu prevederile art.44 alin.(1) lit.m) din proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011, care prevede că "consiliile locale de nivelul al doilea adoptă bugetele locale respective pînă la 5 decembrie, iar consiliile locale de nivelul întâi adoptă bugetele respective, pînă la 10 decembrie". //

Normele alin.(2) lit.e) și alin.(5) lit.n) necesită a fi separate de textele alineatelor în care se conțin, deoarece nota informativă la proiectul bugetului nu face parte din anexele la proiectului deciziei privind aprobarea bugetului, aceasta nu se aprobă de către autoritatea reprezentativă și deliberativă deoarece nu face parte din conținutul/textul actului normativ. Nota informativă însoțește proiectul deciziei bugetare și, la fel, necesită să fie întocmită conform cerințelor stabilite de legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale.

De asemenea, necesită a fi concretizate și normele alin.(2) lit.d) și alin.(5) lit.m) care prevăd "alte date adiționale elaborării proiectului bugetului".

La pct.16, care se referă la acțiunile în cazul neaprobării bugetului unității administrativ-teritoriale, atenționăm asupra necesității de reglementare a procedurii de aplicare a *bugetului provizoriu*, conform prevederilor art.55 din proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011. Astfel, art.23 din Legea supusă modificării urmează a fi adus în corespundere cu prevederile menționate la art.55 din proiectul menționat.

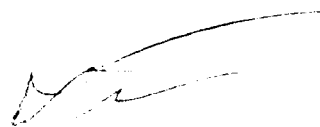
La pct.18, atenționăm asupra necesității de coordonare a prevederilor art.25 din Lege cu prevederile art.56 și art.58 din proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011, care prevăd dezagregarea și redistribuirea alocațiilor bugetare, inclusiv în ce privește aspectele procedurilor menționate aplicate la nivel local din bugetul local, prin analogie.

Proiectul de lege nu prevede modificări **la art.27** din Legea supusă modificării, reieșind din prevederile art.59 din proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011, fapt ce impune necesitatea examinării concordanței acestora.

La pct.20, art.28 alin.(6) se va ține cont de obiecția expusă la pct.13 din prezentul aviz.

La art.III, care prevede că prezenta lege intră în vigoare la 1 ianuarie 2014, cu excepția prevederilor privind elaborarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale, care se aplică din data publicării, necesită a fi concretizat, deoarece elaborarea bugetelor se reglementează doar de art.19 din Legea privind finanțele publice locale, însă această procedură este interdependentă de ansamblul normelor juridice conținut atât în articolele legii menționate, cât și în alte acte legislative (legile în vigoare: Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996; proiectul de lege nr.2354 din 27.10.2011 ce urmează a fi adoptat și pus în aplicare).

În raport cu conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, adoptarea căruia ține de competența exclusivă a Parlamentului. Acesta poate fi înaintat Parlamentului spre examinare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Șef Direcție
Ion Creangă**