



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z la proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2019 (nr.393 din 13.11.2018)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele.

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.1092 din 8 noiembrie 2018, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit Notei Informative, proiectul de lege a bugetului de stat pe anul 2019 a fost elaborat conform cadrului legal și altor acte normative, care reglementează aspectele bugetar-fiscale.

Conform estimărilor, în anul 2019 *veniturile bugetului public național* vor fi în creștere cu 9,4 la sută față de volumul precizat în anul 2018, cheltuielile - cu 9,7 la sută, deficitul bugetar atingând nivelul de 2,7% din PIB față de 2,6% în anul 2018.

Bugetul de stat pentru anul 2019 se propune a fi aprobat la *venituri* în sumă de 42125500,0 mii lei și la *cheltuieli* în sumă de 47664200.0 mii lei, cu un *deficit* în sumă de 5538700,0 mii lei.

3. Potrivit art.47 alin.(1) lit.d) și lit.e) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – pînă la 15 octombrie, iar Parlamentul urmează să adopte legile bugetare anuale pe anul următor – pînă la 1 decembrie.

Proiectul de lege a bugetului de stat pe anul 2019 a fost înregistrat în Parlament la data de 13 noiembrie, cu depășirea termenului stabilit de lege. Faptul dat generează dificultăți în respectarea procedurii legislative de examinare a proiectelor de legi bugetare pentru anul următor, prin reducerea termenelor destinați etapelor de examinare, ținînd cont de obligativitatea de avizare a amendamentelor înaintate la proiectul de lege respectiv de către Guvern, în perioada rămasă pînă la 1 decembrie.

Printre principalele argumente expuse de autori, privind depășirea termenului stabilit de lege, se enumeră perioada de desfășurare a activității misiunii Fondului Monetar Internațional în Republica Moldova și reforma sistemului de salarizare în sectorul bugetar.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. *La art.3 lit.b) - lit.g)*, normele privind abilitarea Guvernului cu dreptul de repartizare a alocațiilor de la bugetul de stat către destinatari urmează a fi revăzute în scop de rigoare juridică și redacțională, și expuse în sensul aprobării de către Guvern a modului de repartizare a alocațiilor respective pe categorii de destinatari (ex. art.4, art.5 alin.(2)).

2. *La art.10*, care stabilește *valoarea de referință* pentru calcularea în anul 2019 a salariilor angajaților din sectorul bugetar, expunem următoarele:

Proiectul de lege nr.397 din 13.11.2018 privind sistemul *unitar* de salarizare în sectorul bugetar, prevede la art.12 alin.(14)-(16) stabilirea valorii de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00 prin Legea bugetului de stat pentru anul respectiv, care se va reexamina anual în funcție de condițiile economice din țară și posibilitățile bugetului public național, cel puțin la nivelul prognozat al ratei inflației, și garantează că valoarea de referință aprobată anual nu poate fi mai mică decât quantumul stabilit în anul precedent.

Alin.(1) art.10 din proiectul supus avăzării stabilește pentru anul 2019 *valoarea de referință* în mărime de 1500 lei.

La examinarea valorii de referință prevăzute la alin.(1) urmează a se asigura existența normelor juridice de drept material și de drept procedural clare, previzibile și cu caracter permanent, ce ar reglementa definiția și formula de calcul. În special, urmează a se explica modul de *determinare a valorii de referință de bază* pentru anul 2019, atât în scopul prognozării acesteia pentru anii următori, ca și valoare de referință de start, cât și în vederea determinării posibilităților economice pentru reglementarea normelor de derogare prevăzute la alin.(2).

Alin.(2) al art.10, prin derogare de la prevederile alin.(1), stabilește valori de referință pentru 6 categorii de subiecți ai sistemului *unitar* de salarizare din sectorul bugetar, unele valori fiind prevăzute în mărime dublă față de altele (1300 lei în raport cu 2600 lei), contrar conceptului și denumirii legii.

Asemenea abordare, poate fi acceptată doar în cazul existenței unor argumente justificative de ordin economic și financiar, care sub aspect juridic poate avea forma unei norme tranzitorii stabilite prin legea de bază în domeniu, necesară implementării noului sistem de salarizare în sectorul bugetar, cu caracter temporar și având drept scop atingerea unui plafon de salarizare mai înalt în viitor (de exemplu, a salariului minim în domeniul bugetar, reieșind din criteriile de determinare a acestuia stabilite prin lege).

Astfel, urmează a se explica modul de calculare a sumei ce constituie valoarea de referință anuală în mod diferențiat pentru fiecare categorie de subiecți menționați, reieșind din argumentele aduse de autori pentru norma alin.(1) al

art.10. Ori, condițiile economice din țară, posibilitățile bugetului public național și coeficientul de inflație nu se aplică tuturor subiecților în mod egal.

Constatăm lipsa de stabilitate, previzibilitate și certitudine, aprobate la nivel conceptual, pentru întregul sistem de salarizare în domeniul bugetar, contrar principiilor generale ale legiferării stabilite la art.3 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, care pot conduce la interpretarea și aplicarea discreționară și subiectivă a normelor juridice față de subiecții acesteia.

Totodată, normele articolului respectiv vor genera discuții și inițiative permanente privind majorarea nejustificată a cercului de subiecți ai normelor de derogare. La determinarea salariului de bază ca element principal în exercitarea dreptului la muncă și la o remunerare corespunzătoare, normele de diferențiere a unor categorii de subiecți în raport cu altele, bazate pe valorificarea aportului și determinarea importanței funcțiilor acestora în dependență de voința și caracterul discreționar, pot aduce atingere principiului egalității garantat de art.16 din Constituție.

Suplimentar celor relatate, cu referire la proiectul de lege nr.397 din 13.11.2018 privind sistemul *unitar* de salarizare în sectorul bugetar și în conformitate cu obiecția formulată la pct.VIII din Avizul Direcției generale juridice nr.DJ/8-479 din 20.11.2018, propunem completarea proiectului de lege cu un articol suplimentar prin care se va dispune achitarea premiului anual oferit salariaților din sectorul bugetar pentru perioada anului 2018, în scopul realizării dreptului stabilit prin art.10 alin.(3) al Legii nr.48/2012.

3. *La art.15 alin.(1) lit.c)*, urmează a se concretiza necesitatea și scopul normei, reieșind din precedentul de adoptare a unei norme similare prin Legea nr.289/2017, cu abrogarea ulterioară a acesteia prin Legea nr.101/2018.

4. *Prin art.18 lit.h)* Ministerul Finanțelor se autorizează să emită valori mobiliare de stat pentru *crearea rezervei de lichidități în scopul reducerii riscului de lichiditate* al bugetului de stat. Norma urmează a fi precizată cu indicarea temeiului juridic legal de referință, ținând cont de prevederile Legii nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat și art.130 alin.(1) din Constituție, care prevăd că *formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege*.

5. *La art.19*, urmează a se argumenta necesitatea normei cuprinse cu indicarea temeiului juridic legal în baza căruia Guvernul se abilitază cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un *fond de compensare pentru acoperirea necesităților stringente ale autorităților publice locale* ca urmare a reformării sistemului de raporturi dintre bugetul de stat și bugetele locale. Considerăm că norma propusă nu este justificată, deoarece termenul de aplicare a art.IV din Legea nr.267/2013 a expirat după doi ani de la data intrării în vigoare a acesteia.

Totodată, volumul mijloacelor fondului, modul de formare și distribuire a acestuia nu sunt reglementate, fapt ce oferă dreptul discreționar de decizie asupra gestionării mijloacelor respective într-un mod netransparent. Prevederile art.19, la fel, urmează a fi examinate suplimentar prin prisma art.36 din Legea nr.181/2014 și art.130 alin.(1) din Constituție care prevede în mod expres că, *formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege.*

6. La examinarea proiectului de lege în lectura a doua, se va ține cont de prevederile art.131 din Constituție, Hotărârile Curții Constituționale nr.19/1999 și nr.29/2001, precum și alin.(2)-(6) ale art.58 din Regulamentul Parlamentului, privind existența avizului pozitiv al Guvernului la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, drept condiție obligatorie pentru adoptarea acestora de Parlament.



**Șef Direcție
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
Tel.579