

Nota explicativă la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Prezentul proiect de lege, în fond, conține propuneri de modificare și completare a unor acte legislative, care rezultă din politica fiscală și bugetară pe anul 2013.

Setul de modificări și completări conține și un șir de prevederi menite să consolideze și să eficientizeze utilizarea resurselor financiare publice, care se prezintă în continuare pe fiecare act legislativ în parte.

1. Legea învățământului nr.547-XIII din 21 iulie 1995 prevede că una din competențele autorităților publice este aprobarea planului (comandei de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate în instituțiile de învățământ secundar profesional, mediu de specialitate și în cele de învățământ superior. Practica ultimilor ani denotă, că astfel de prevederi stimulează o abordare ramurală și, ca rezultat, insuficiența specialiștilor pregătiți pentru unele domenii și exces pentru altele. Întru stabilirea la nivel național a necesităților de pregătire a cadrelor în instituțiile de învățământ de diferite trepte, asigurând gradul de pregătire ce corespunde cerințelor pieței muncii, precum și în scopul planificării în buget a cheltuielilor de personal și de întreținere aferente, se propune modificarea legii în cauză, stabilind că Guvernul, la propunerea autorităților publice, va fi în drept de a aproba planul (comanda de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate cu finanțare din bugetul de stat și pe bază de contract.

Conform Legii învățământului, instituțiile de învățământ superior de stat pot obține statut de autonomie universitară, în modul stabilit de Guvern. În realitate, astfel de prevedere nu permite instituțiilor să activeze independent în aspect financiar - să gestioneze conturi în bănci, să decidă asupra utilizării volumului de alocații, soldului de mijloace în conturi de la acordarea serviciilor cu plată, etc. Implementarea reformelor în domeniul educației necesită modificarea statutului actual al instituțiilor de învățământ superior de stat, transformându-le în unități cu autonomie financiară, care vor beneficia de transferuri din buget conform comenzii

de stat, pentru numărul de locuri aprobat anual în planul de înmatriculare, avînd o autonomie mai mare în ce privește utilizarea soldurilor din mijloace de la acordarea serviciilor prin contract, stabilirea numărului de unități și a cheltuielilor de personal, etc. În acest context, se propune stabilirea prin lege că instituția de învățămînt superior de stat este unitate cu autonomie financiară, precum și principiile în baza cărora se realizează autonomia în plan financiar.

2. Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996 stipulează sursele de constituire a fondului respectiv. Una din sursele de constituire a fondului sînt defalcările în mărime nu mai puțin de 80% în anul 2012 și în anii următori din volumul total al accizelor la produsele petroliere supuse accizelor. Prin Legea nr.267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost introdus accizul la gazul lichefiat în mărime de 1800 lei/tonă și Guvernul a fost obligat de a elabora modul de restituire a accizului pentru gazul lichefiat livrat consumatorilor casnici. Potrivit prevederilor Legii nr.461-XV din 30 iulie 2001 privind piața produselor petroliere, gazul lichefiat este produs petrolier.

În condițiile acestor legi bugetul de stat suportă cheltuieli dublu, și anume: defalcări în fondul rutier și restituirea accizului pentru gazul lichefiat livrat consumatorilor casnici.

În acest sens, se propune stabilirea prin lege că fondul rutier urmează să fie format din defalcările din volumul total al accizelor la produsele petroliere supuse accizelor, cu excepția gazului lichefiat.

3. Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar prevede că, în cazul depășirii nivelului deficitului bugetar, Ministerul Finanțelor este în drept se blochează finanțarea cheltuielilor pentru menținerea acestora la nivelul aprobat prin legea bugetară anuală, cu excepția celor scutite de blocare prin legea bugetară anuală. În condițiile încasării neuniforme a mijloacelor bănești la bugetul de stat, Ministerul Finanțelor, în baza actelor normative, stabilește gradele de prioritară ale cheltuielilor, asigurîndu-se utilizarea eficientă a mijloacelor disponibile și prestarea serviciilor publice calitative.

Luînd în considerare, că Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar este legea de bază în stabilirea principiilor, regulilor și procedurilor generale privind elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea bugetelor, se propune completarea acestei legi cu prioritățile de alocare mijloacelor bugetare, și anume: (i) onorarea angajamentele de deservire a datoriei de stat; (ii) cheltuielile de personal, de achitare a burselor, pensiilor, indemnizațiilor, compensațiilor, alocațiilor și ajutoarelor sociale.

În scopul introducerii unor reguli unice în procesul efectuării altor cheltuieli decât cele prioritare, în condițiile constrîngerilor bugetare, se propune investirea Ministerului Finanțelor cu dreptul de a stabili, în baza actelor normative, grade de prioritate a cheltuielilor.

Potrivit sintezei executării bugetului de stat pe anul 2010, la situația din 31.12.2010, datoriile creditoare cu termenul de achitare expirat au constituit 137,4 mil. lei și dețin o cotă semnificativă în totalul datoriilor creditoare admise de instituțiile publice – circa 30 la sută. La situația din 31.12.2011, datoriile creditoare cu termenul de achitare expirat pe bugetul de stat s-au micșorat pînă la 18,5 mil. lei, pe bugetele unităților administrativ-teritoriale s-au constituit 145,7 mil. lei față de 32,8 mil. lei la începutul anului.

Întru administrarea și utilizarea mai eficientă a mijloacelor publice, se propune completarea Legii nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar cu norma, conform căreia datoriile creditoare ale instituțiilor bugetare din anii precedenți vor fi achitate din contul și în limitele mijloacelor ce le sînt aprobate pe anul bugetar curent. În cazul dat, achiziționarea de mărfuri, lucrări și servicii se va efectua numai în limita alocațiilor repartizate instituțiilor respective, reduse cu suma datoriilor acestora existente la sfîrșitul anului bugetar precedent. Concomitent, în scopul fortificării responsabilității executorilor de buget asupra neadmiterii datoriilor creditoare cu termenul de achitare expirat, se propune aplicarea sancțiunii nemijlocit executorilor de buget - persoana cu funcție de răspundere, completîndu-se și Codul contravențional nr.218-XVI din 24 octombrie 2008.

4. Legea nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale prevede că în sistemul public, prestațiile de asigurări sociale reprezintă venit de înlocuire pentru pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a vârstei, invalidității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului, denumite în continuare riscuri asigurate. Astfel sprijinul bănesc în formă de indemnizație unică la nașterea copilului nu face parte din categoria riscurilor supuse asigurărilor sociale. În prezent, plata indemnizației unice la nașterea copilului persoanelor asigurate se efectuează din contul bugetului asigurărilor sociale de stat (costul pentru anul 2012 constituie 34,7 mil.lei), iar persoanelor neasigurate - din contul bugetului de stat (costul pentru anul 2012 constituie 73,6 mil.lei). În acest context, se propune preluarea de către bugetul de stat a cheltuielilor pentru plata indemnizației unice la nașterea copilului persoanelor asigurate, modificându-se, respectiv, legea în cauză, precum și Legea nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

5. Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale stabilește modul repartizării veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale, conform cărora veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău se formează și din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor juridice din teritoriul unității administrativ-teritoriale în mărime de 50%.

Totodată în cazul, când cota veniturilor ce revin unui locuitor depășește suma cheltuielilor calculată, conform normativelor mediu estimate pentru un locuitor, unitățile administrativ-teritoriale transferă în fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale (format în bugetul de stat) suma veniturilor ce depășesc cu 20% necesitățile minime de cheltuieli ale unității administrativ-teritoriale respective.

Astfel, suma totală a depășirii veniturilor asupra cheltuielilor bugetului municipiului Chișinău, calculate conform cadrului legal existent, este de circa 656,4 mil. lei, iar în partea ce depășește 20% – circa 310,0 mil.lei. Respectiv, în

anul 2013, în partea de cheltuieli a bugetului municipal Chișinău urmau să fie aprobate transferuri la bugetul de stat, în sumă de circa 310,0 mil. lei.

Mai mult ca atât, conform proiectului de lege cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, începînd cu 1 ianuarie 2013 finanțarea poliției municipale se preia de la bugetele unităților administrativ-teritoriale la bugetul de stat.

Pornînd de la cele menționate, se propune de a diminua prin lege cota defalcărilor la bugetul municipal Chișinău de la impozitul pe venitul persoanelor juridice de la 50% la 30%, costul acestei diminuări constituind circa 307,6 mil. lei, fiind, practic, echivalentă cu suma transferurilor care urmau a fi efectuate de la bugetul municipal Chișinău la bugetul de stat.

De rînd cu aceasta, pentru a asigura o abordare unică pentru municipii, cota respectivă urmează să fie aplicată și la impozitul pe venitul persoanelor juridice, defalcată la bugetul municipal Bălți.

Legea privind finanțele publice locale prevede că din contul bugetelor raionale, bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău sînt finanțate cheltuielile pentru întreținerea televiziunii publice locale și televiziunii publice, respectiv. Conform Codului audiovizualului nr.260-XVI din 27 iulie 2006, radiodifuzori publici sînt definiți doar radiodifuzorul public național – IPNA Compania „Teleradio-Moldova” și radiodifuzorul public regional – Compania „Teleradio- Găgăuzia” cu subvenționarea acestora de la bugetul de stat. Din aceste considerente, se propune excluderea normelor respective din Legea privind finanțele publice locale.

În cazul delegării de către Guvern autorităților administrației publice locale a unor funcții suplimentare, adoptării actelor legislative și normative aplicarea cărora necesită mijloacele bugetare suplimentare, bugetele unităților administrativ-teritoriale primesc de la bugetul de stat transferuri cu destinație specială, care urmează să fie incluse în aceste bugete și aprobate de către autoritățile reprezentative și deliberative ale unităților administrativ-teritoriale. Practica denotă că după aprobarea bugetului anual, pe parcursul exercițiului bugetar, bugetele

unităților administrativ-teritoriale beneficiază de mijloace suplimentare de la bugetul de stat sub forma de transferuri cu destinație specială, care, de regulă, au deseori termene de realizare a măsurilor. În condițiile Legii privind finanțele publice locale aceste transferuri, în pofida faptului că sînt aprobate prin legea bugetului de stat pe anul respectiv, nu pot fi valorificate la momentul înregistrării acestora în cont fără aprobarea de către autoritățile reprezentative și deliberative ale unităților administrativ-teritoriale. În același timp, conform standardelor internaționale, la care se aliniază Republica Moldova, toate transferurile efectuate în interiorul sistemului bugetar urmează a fi consolidate pe măsura apariției acestora.

În scopul creării posibilităților utilizării de către autoritățile publice locale a transferurilor cu destinație specială la momentul înregistrării acestora în cont, se propune completarea Legii privind finanțele publice locale cu norma că transferurile cu destinație specială se includ în bugetul unității administrativ-teritoriale în baza dispoziției executorului (ordonatorului) principal de buget, cu rectificarea ulterioară a bugetului respectiv, în modul stabilit.

Prin Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și de nivelul al doilea au fost investite cu dreptul de a angaja/acorda, pe bază contractuală, împrumuturi pentru acoperirea decalajului temporar de casă cu scadență în același an bugetar de la bugetele/bugetelor, gestionate în Contul Unic Trezorerial. În acest context, se propune completarea respectivă la Legea privind finanțele publice locale.

Legislația în vigoare permite plasarea mijloacelor soldului liber al bugetului de stat, gestionate prin intermediul Contului Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor, în depozite la Banca Națională a Moldovei, investirea mijloacelor bănești temporar disponibile ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în hîrtii de valoare de stat și depozite bancare, utilizarea pentru procurarea valorilor mobiliare și/sau păstrarea pe conturi bancare depozitare excedentelor anuale ale bugetului asigurărilor sociale de stat. Întru introducerea regulilor similare, se propune completarea Legii privind finanțele publice locale în

ce privește investirea Ministerului Finanțelor, la solicitarea autorităților executive ale administrației publice locale și în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, cu dreptul de a plasa mijloacele soldurilor libere ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, gestionate prin intermediul Contului Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor, în depozite la Banca Națională a Moldovei.

Legea privind finanțele publice locale stabilește că executorul (ordonatorul) principal al bugetului unității administrativ-teritoriale este responsabil pentru încasarea veniturilor, iar executorul (ordonatorul) principal al bugetului unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, al municipiului Bălți și al municipiului Chișinău contribuie la încasarea veniturilor de către organele abilitate cu acest drept. În același timp, Codul Fiscal (în baza modificărilor efectuate) prevede crearea în cadrul primăriilor municipiilor Bălți și Chișinău, de la 1 ianuarie 2012, a serviciilor de colectare a impozitelor și taxelor locale. Reieșind din aceasta, se propune aducerea în concordanță a Legii privind finanțele publice locale cu norma din Codul Fiscal.

6. Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar prevede că, începând cu anul 2012, salariile lunare ale cadrelor didactice și ale corpului profesoral din învățământ se reexaminează și se majorează anual, de la 1 septembrie, pe măsura creșterii procentuale a salariului mediu prognozat pe economia națională pentru anul gestionar față de salariul mediu al cadrelor didactice și al corpului profesoral din învățământ real atins în trimestrul IV al anului precedent. Reieșind din prevederile legii în vigoare, această măsură urma să fie implementată numai începând cu luna septembrie anul 2014, deoarece conform prognozei indicatorilor macroeconomici salariul mediu prognozat pe economia națională va depăși salariul mediu al cadrelor didactice la finele anului 2013. Realizarea acestei măsuri necesită alocarea suplimentară a mijloacelor bugetare pentru anul 2014 în sumă de 95,5 mil. lei.

Totodată, estimările cadrului de resurse pe termen mediu (2013-2015) denotă lipsa mijloacelor bugetare pentru majorarea cheltuielilor de personal în anii 2013 și 2014. În condițiile constrângerilor bugetare existente, se propune extinderea termenului de intrare în vigoare a acestei norme pînă la 2015 cu modificarea respectivă a legii în cauză.

7. Legea contabilității nr.113-XVI din 27 aprilie 2007 stabilește că politica de contabilitate tip pentru instituțiile publice se elaborează și se aprobă de Ministerul Finanțelor, iar organele centrale de specialitate ale administrației publice pot elabora prevederi suplimentare la politica de contabilitate tip, ținînd cont de specificul activității acestora, coordonate cu Ministerul Finanțelor.

Aceste prevederi nu se răsfrîng asupra Companiei Naționale de Asigurări în Medicină (CNAM) și Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), care sînt o organizație de stat autonomă și o instituție publică autonomă de interes național, respectiv. În prezent, CNAM și CNAS pentru evidența contabilă utilizează Planuri de conturi proprii, apropiate de standardele naționale de contabilitate, dar care nu corespund cu regulile de evidență contabilă stabilite pentru instituțiile publice.

Ținînd cont de independența bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și particularitățile de ținere a evidenței contabile menționate, se propune investirea CNAM și CNAS cu dreptul să elaboreze de sine stătător politica de contabilitate, cu aprobarea ulterioară de către Ministerul Sănătății și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și coordonarea cu Ministerul Finanțelor.

8. Prin Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public este stabilit timpul de muncă pentru funcționarii publici, care durează 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămînă. Durata normală a timpului de muncă pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămînă. La dispoziția conducătorului, funcționarii publici pot lucra peste durata normală a timpului de muncă, în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, în limita a 120 de ore într-un an calendaristic. În cazuri excepționale,

această limită, cu acordul reprezentanților funcționarilor publici, poate fi extinsă pînă la 240 de ore.

Centrul de Decontări al Ministerului Finanțelor, în calitate de responsabil de interacțiunea Ministerului Finanțelor (ca participant) cu Sistemul Automatizat de Plăți Interbancare (SAPI), activează în conformitate cu Programul zilei operaționale al SAPI, aprobat de Banca Națională a Moldovei, adică de la ora 8:00 pînă la 23:00. Astfel, de exemplu, după ora 17:00, un funcționar al Centrului de Decontări lucrează peste durata normală a timpului de muncă 6 ore.

Funcția de participare la SAPI este unică, atribuită în exclusivitate Ministerului Finanțelor și nu poate fi atribuită altei autorități publice. Pe lângă această colaboratorii Centrului de Decontări, care sunt funcționari publici, totodată exercită și alte atribuții în conformitate cu Regulamentul direcției și fișele postului (elaborarea prognozelor periodice a bugetului de stat, managementul lichidităților, evaluarea necesarului și asigurarea disponibilului de mijloace bănești la conturile bancare ale Ministerului Finanțelor - Trezoreria de Stat pentru efectuarea cheltuielilor bugetului de stat, elaborarea informațiilor operative privind executarea bugetului public național, elaborarea metodologiei de executare a bugetului public național prin Contul Unic Trezorerial (CUT) al Ministerului Finanțelor, etc.).

De aceea, regimul de lucru în schimburi nu s-a dovedit a fi viabil, deoarece colaboratorii decad din activitățile zilnice ale Centrului de Decontări, iar majorarea numărului de unități, conform volumului de lucru actual, nu este necesară.

Întru asigurarea activității conformă ale Centrului de Decontări, se propune extinderea timpului de lucru colaboratorilor acestora asupra 240 de ore cu plata salariilor conform legislației, modificînd-se respectiv legea în cauză.

9. Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 stabilește anumite sancțiuni pentru încălcarea modului de calculare, de aprobare și de utilizare a mijloacelor bugetare. În mare parte, achitarea acestor sancțiuni aduce la sustragerea mijloacelor instituțiilor publice preconizate pentru realizarea funcției de bază - prestarea serviciilor publice calitative.

Întru sporirea gradului de responsabilitate a persoanelor cu funcție de răspundere la primirea deciziilor pentru gestionarea banilor publice, se propune modificarea respectivă la Codul contravențional.

Legea nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice prevede că contractele de achiziții publice a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile 20000 de lei - pentru contractele de achiziții publice de bunuri și 25000 de lei - pentru contractele de achiziții publice de lucrări și servicii se efectuează în conformitate cu Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern. Hotărîrea Guvernului nr.148 din 14 februarie 2008 a stabilit că contractul de achiziție publică de valoare mică se înregistrează obligatoriu în Trezoreria de Stat sau în una din trezoreriile teritoriale ale Ministerului Finanțelor, dacă valoarea acestuia depășește 10000 lei, fără taxa pe valoarea adăugată. Pentru a evita necesitatea modificării de mai multe ori a prevederilor Codului contravențional, în cazurile modificării de către Guvern a pragului de achiziții, se propune modificarea Codului contravențional privind neînregistrarea în unitățile teritoriale ale Trezoreriei de Stat a contractelor de achiziție de mărfuri, lucrări și servicii din mijloacele bugetului de stat sau ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, avînd în vedere excluderea valorii concrete a contractului.

10. Legea nr.276-XVI din 18 decembrie 2008 pentru modificarea și completarea Legii nr.355 – XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar prevede că, începînd cu anul 2013, salariile de bază pentru militari, efectivul de trupă și corpul de comandă, angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice, salarizați în baza Rețelei tarifare unice se vor stabili la nivelul cuantumului minim prevăzut de grilele de salarii cu aplicarea indicelui de prioritate în mărime deplină 1,50. Realizarea acestei măsuri necesită alocarea suplimentară a mijloacelor bugetare pentru anul 2013 în sumă de 34,0 mil. lei, pentru anul 2014 – 205,0 mil. lei.

Totodată, estimările cadrului de resurse pe termen mediu (2013-2015) denotă lipsa mijloacelor bugetare pentru majorarea cheltuielilor de personal în anii 2013 și 2014. În condițiile constrângerilor bugetare existente, se propune extinderea termenului de intrare în vigoare a acestei norme pînă la 2015 cu modificarea respectivă a legii în cauză.

11. Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici prevede că, începînd cu anul 2013, funcționarilor publici li se va acorda premiul anual egal cu 10% din salariul anual total. În acest sens, în bugetul de stat pentru anul 2013 urmează să fie prevăzute alocațiile în sumă de 120,3 mil.lei.

Totodată, estimările cadrului de resurse pe termen mediu (2013-2015) denotă lipsa mijloacelor bugetare pentru majorarea cheltuielilor de personal în anii 2013 și 2014. În condițiile constrângerilor bugetare existente, se propune extinderea termenului de intrare în vigoare a acestei norme pînă la 2015 cu modificarea respectivă a legii în cauză.

Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici stabilește modul de trecere a funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară, reieșind din rezultatele evaluării performanțelor profesionale individuale. Realizarea acestei măsuri necesită anual circa 69,0 mil.lei. Reieșind din posibilitățile austere ale bugetului de stat, se propune ca trecerea funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară urmează să fie efectuată în limita alocațiilor bugetare prevăzute pentru anul bugetar respectiv, modificîndu-se legea menționată.

12. Concomitent cu cele menționate mai sus, proiectul dat de lege mai conține și prevederi de ajustare a legislației în vederea îmbunătățirii procesului de elaborare, executare și administrare a bugetului.

Ministru


Veaceslav Negruța