

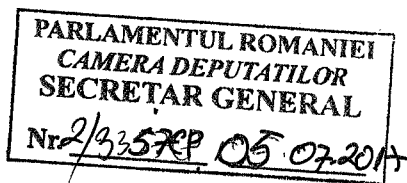
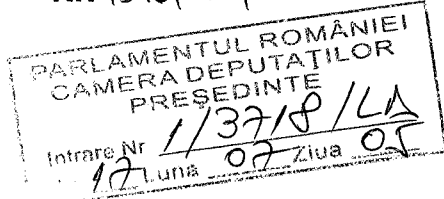
CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București

Telefon: (+40) 21 3078818; Fax : (+40) 21 3078875

www.curteadeconturi.ro; e-mail: rei@rcc.ro

Nr. 7316/144/03.07.2017



SG - pt. BPCD
[Signature]

EXCELENȚEI SALE,

DOMNULUI NICOLAE-LIVIU DRAGNEA

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

IST pt. BP
[Signature]



Am onoarea să vă prezint, alăturat, **Sinteza raportului de control** întocmit de către Curtea de Conturi la Ministerul Finanțelor Publice, în urma derulării misiunii "Controlul legalității fundamentării, avizării și aprobării legii bugetului de stat pentru anul 2016 și a actelor normative de rectificare a acesteia, precum și a utilizării și administrării resurselor financiare ale statului", dispusă prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 21/2017.

Vă rog să primiți asigurarea înaltei mele considerații.

NICOLAE VĂCĂROIU

PREȘEDINTE

[Signature]





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București
Telefon: (+40) 21.3078736; Fax : (+40)21.3078787
www.curteadeconturi.ro; e-mail: DepartamentII@rcc.ro

Departamentul II

SINTEZĂ RAPORT

Controlul legalității fundamentării, avizării și aprobării legii bugetului de stat pentru anul 2016 și a actelor normative de rectificare a acesteia, precum și a utilizării și administrării resurselor financiare ale statului

Iunie 2017

CUPRINS:

	Pagina
<i>Răspunsurile la întrebările formulate în Hotărârea Camerei Deputaților nr. 21/2017</i>	1
<i>Concluziile principale și recomandările controlului.....</i>	2-6
<i>Constatările care au stat la baza formulării concluziilor controlului.....</i>	7-24
1. Analiza respectării procedurilor legale de avizare a actelor normative de rectificare bugetară în anul 2016.....	7-10
2. Conformarea prevederilor Ordonanțelor de rectificare a bugetului cu regulile fiscal – bugetare și cu cele referitoare la modul de fundamentare a bugetului, instituite prin Legea nr. 69/2010, republicată, Legea nr. 500/2002 și Legea nr. 338/2015.....	10-21
3. Analiza modului de respectare, în cadrul execuției Bugetului General Consolidat pe anul 2016, a plafoanelor indicatorilor aprobați prin Legile anuale de aprobare a acestor plafoane (Legea nr. 182/2014, respectiv Legea nr. 338/2015) și actualizați prin legile de rectificare bugetară.....	21-24

Controlul efectuat de Curtea de Conturi la Ministerul Finanțelor Publice a fost inițiat urmare Hotărârii Camerei Deputaților nr. 21/2017, prin care au fost suplimentate obiectivele de control prevăzute în Hotărârea Camerei Deputaților nr. 5/2017 privind solicitarea adresată Curții de Conturi a României "să efectueze un control pentru verificarea condițiilor în care s-a realizat rectificarea bugetului de stat din lunile august și noiembrie 2016 de către Guvernul României".

Misiunea de control a avut ca obiectiv general **"controlul legalității fundamentării, avizării și aprobării legii bugetului de stat pentru anul 2016 și a actelor normative de rectificare a acesteia, precum și a utilizării și administrării resurselor financiare ale statului"**, iar obiectivele specifice au fost cele înscrise în Hotărârea Camerei Deputaților nr. 21/2017, respectiv:

" 1. Verificarea modului în care au fost respectate prevederile legale privind derogarea de la principalii indicatori macroeconomici aprobați prin lege pentru anii 2015 și 2016;

2. În ce măsură Guvernul avea abilitarea legală de a utiliza de derogarea stabilită prin lege a nivelului acestor indicatori;

3. Care este actul normativ prin care s-a stabilit posibilitatea Guvernului de a dispune de această derogare de la principalii indicatori macroeconomici pentru Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 și pentru Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016;

4. Care sunt măsurile ce se impun în situația în care nu a existat o astfel de derogare și care sunt persoanele care au dispus a se utiliza de această derogare în lipsa cadrului legal care să permită acest lucru. "

Răspunsurile la întrebările formulate de Camera Deputaților constau în următoarele:

1. Din analiza efectuată de Curtea de Conturi și din răspunsurile primite de la instituțiile publice care au competențe în avizarea proiectelor de acte normative (Ministerul pentru Relația cu Parlamentul, Ministerul Justiției și Consiliul Legislativ), a rezultat faptul că prevederile legale privind derogarea de la principalii indicatori macroeconomici aprobați prin lege pentru anii 2015 și 2016 au fost respectate cu prilejul adoptării OG nr. 14/2016 și respectiv a OUG nr. 86/2016 de rectificare a bugetului de stat.

2. Din analiza efectuată de Curtea de Conturi și din răspunsurile primite de la instituțiile publice care au competențe în avizarea proiectelor de acte normative, a rezultat faptul că Guvernul avea abilitarea legală de a utiliza de derogarea stabilită prin lege a nivelului acestor indicatori, acordată de Parlament prin Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, în baza domeniului de abilitare "Rectificarea bugetului de stat pe anul 2016" prevăzut la art. 1 pct. 1 poz. 1.

3. Actul normativ prin care s-a stabilit posibilitatea Guvernului de a dispune de derogarea stabilită prin lege a nivelului principalilor indicatori macroeconomici este Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, în baza domeniului de abilitare "Rectificarea bugetului de stat pe anul 2016" prevăzut la art. 1 pct. 1 poz. 1.

4. Întrucât din analiza efectuată de Curtea de Conturi și din răspunsurile comunicate de instituțiile publice care au competențe în avizarea proiectelor de acte normative nu a rezultat o încălcare a prevederilor Legii nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, republicată, apreciem că nu este cazul impunerii unor măsuri de corectare. Totuși, pentru claritatea textului actului normativ incident, recomandăm următoarele propuneri de modificare legislativă:

- textul de lege referitor la domeniul de abilitare a Guvernului privind rectificarea bugetară să fie enunțat astfel încât să reiasă foarte clar dacă se acordă sau nu competența Guvernului de a institui derogări de la regulile fiscal – bugetare și de la prevederile legilor anuale de aprobare a plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar;

- definirea noțiunii de măsuri fiscal-bugetare în normele legale specifice, pentru a fi eliminate pentru viitor neclaritățile și interpretările divergente.

Concluziile principale ale controlului:

I. În ceea ce privește respectarea procedurilor de avizare a proiectelor ordonanțelor de rectificare bugetară :

Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de inițiator al respectivelor acte normative a respectat prevederile legale aplicabile procesului de elaborare și avizare a proiectelor ordonanțelor de rectificare a bugetului de stat pe anul 2016.

Astfel, au fost solicitate și au fost primite avize favorabile din partea instituțiilor cu atribuții legale în acest domeniu: Departamentul pentru Relația cu Parlamentul, Ministerul Justiției, Consiliul Legislativ, Consiliul Fiscal.

II. În ceea ce privește instituirea, prin Ordonanțele de rectificare a bugetului, a derogărilor de la regulile fiscal – bugetare (prevăzute de Legea responsabilității fiscal – bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare) și de la nivelul plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal – bugetar pentru anul 2016 (aprobate prin Legea nr. 338/2015), și conformarea reglementării acestor derogări cu domeniile pentru care Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe:

II.1. Prin Ordonanța nr. 14/2016 de rectificare a bugetului de stat pe anul 2016 au fost instituite derogări de la regulile fiscal – bugetare (prevăzute de Legea nr. 69/2010) și de la prevederile Legii nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016 în baza domeniului de abilitare "Rectificarea bugetului de stat pe anul 2016" prevăzut la art.1 pct.1 poz.1 din Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, procedându-se astfel în mod similar cu practica de rectificare bugetară din perioada 2011 – 2015.

Ca situație particulară față de anii precedenți, în Legea de abilitare nr. 123 din 2016 nu a mai fost prevăzut și domeniul "reglementarea de măsuri fiscal - bugetare", acest domeniu fiind eliminat din proiectul legii în cadrul procedurilor parlamentare. Menționăm că, în conținutul Raportului Comisie Juridice, de Disciplină și Imunități din cadrul Camerei Deputaților, prin care s-a eliminat din proiectul legii de abilitare pct.3 referitor la "reglementarea unor măsuri fiscal – bugetare și modificarea și completarea unor acte normative", nu sunt prezentate și motivele acestei eliminări;

Întrucât din modul de indicare în Legea nr. 123/2016 a domeniilor pentru care Guvernul a primit abilitare de la Parlament, nu a rezultat clar și fără echivoc dacă abilitarea a fost acordată și pentru aceste derogări sau a dacă a fost acordată doar pentru operarea de modificări de sume în structura clasificăției bugetare și în bugetele ordonatorilor principali de credite – dar fără a se majora indicatorii bugetari aprobați prin Legea nr. 338/2015, Curtea de Conturi a solicitat instituțiilor publice care au competențele legale în domeniul avizării proiectelor de acte normative și care au avizat favorabil proiectul ordonanței de verificare, să prezinte care au fost argumentele avute în vedere la acordarea avizului favorabil, precum și o serie de alte aspecte care să conducă la clarificarea domeniului supus verificării.

Au fost solicitate punctele de vedere ale Ministerului pentru Relația cu Parlamentul, Ministerului Justiției și Consiliului Legislativ.

De asemenea, a fost solicitat și punctul de vedere al Ministerului Finanțelor Publice privind argumentele avute în vedere la includerea acestor derogări cu ocazia elaborării proiectului Ordonanței nr. 14/2016.

Instituțiile publice cu atribuții în avizarea proiectelor de acte normative au prezentat argumentele care justifică conformarea instituirii respectivelor derogări cu domeniul de abilitare reprezentat de "Rectificarea bugetului de stat pe anul 2016", astfel :

- Ministerul pentru Relația cu Parlamentul (MRP) a argumentat că domeniul de abilitare s-a intitulat "rectificarea bugetului de stat pe anul 2016" și nu "rectificarea Legii bugetului de stat" și a concluzionat că "având la bază acest temei legal, Guvernul a emis Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, cu încadrarea în domeniul de abilitare".

În susținerea avizului favorabil acordat asupra proiectului Ordonanței Guvernului nr. 14/2016, MRP a învederat și Decizia Curții Constituționale nr. 355/2014, prin care s-a stabilit că "este evident că un domeniu de reglementare nu poate avea aceeași precizie sau claritate cu o dispoziție expresă, domeniul de reglementare fiind reprezentat de sfera relațiilor sociale care sunt vizate de reglementare, în vreme ce măsurile legislative delegate constituie soluția normativă concretă cuprinsă în dispozițiile actului normativ și sub incidența căreia se află relațiile sociale pe care le vizează. Așa fiind, legea de abilitare trebuie să prezinte un grad suficient de generalitate care să permită Guvernului să determine, să individualizeze și să reglementeze măsurile ce vor face obiectul ordonanțelor pe care le emite. (...)".

- Ministerul Justiției a precizat faptul că, din punct de vedere al încadrării proiectelor de ordonanțe elaborate în temeiul legilor de abilitare a Guvernului în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, **competența de avizare revine în mod expres Ministerului pentru Relația cu Parlamentul**, conform art. 32 alin. (1) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009.

De asemenea, acesta a argumentat conformarea instituirii derogărilor cu domeniul de abilitare invocat prin aceea că, potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, "atât în legea bugetului de stat cât și în legea de rectificare bugetară nu sunt incluse strict veniturile și cheltuielile bugetare, ci și alte reglementări specifice exercițiului bugetar, aplicabile pe perioada execuției bugetare".

Totodată, Ministerul Justiției a transmis că "din analiza dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 14/2016 nu am identificat în cuprinsul acesteia norme care, în acord cu Legea fundamentală, să poată fi adoptate exclusiv prin lege organică."

- Consiliul Legislativ a precizat, în legătură cu observația sa nr. 1 din cadrul avizului favorabil pe care l-a acordat proiectului Ordonanței nr. 14/2016, că aceasta este "una de ordin general, de constatare a conținutului proiectului, în considerarea dispozițiilor acestuia, precum și a argumentelor oferite de inițiator în instrumentul de prezentare și motivare, fără a se face însă vreo apreciere asupra acestora. Prin urmare, în acest context, nu a fost semnalată existența vreunei contradicții între normele derogatorii introduse prin art.64 din proiect și domeniul de abilitare în temeiul căruia a fost inițiat proiectul de ordonanță cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016. În egală măsură, avizul nu a reținut expressis verbis nici existența unei conformări a derogărilor instituite cu domeniul de abilitare invocat".

De asemenea, a comunicat faptul că "dincolo de avizul consultativ emis de Consiliul Legislativ, nicio altă autoritate, instituție publică sau organism implicat în procesul de avizare a proiectului ordonanței cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 nu a semnalat existența vreunei contradicții ori necorelări de conformitate dintre proiect și legea de abilitare pe care acesta s-a întemeiat."

- Reprezentanții Ministerului Finanțelor au precizat faptul că, în opinia acestora, domeniul de abilitare reprezentat de "rectificarea bugetului pe anul 2016", din cadrul Legii nr. 123/2016, este suficient și cuprinzător pentru instituirea derogărilor respective,

fără a fi nevoie și de abilitare pentru domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal – bugetare", prezentând următoarele argumente:

- **Delegarea legislativă:** "Guvernul României prin Ministerul Finanțelor Publice a acționat în primul rând în baza delegării legislative derivată dintr-o **lege de abilitare adoptată de către Parlament** sau derivată **expres din însăși norma constituțională**.

Rațiunea unei asemenea abilitări derivă din rolul Guvernului prevăzut de art.102, alin.(1) din Constituție potrivit căruia „Guvernul asigură realizarea politicii fiscal bugetare potrivit priorităților din programul de guvernare acceptat de Parlament”. Astfel pe de o parte se realizează continuitatea actului legislativ pe tot parcursul anului, iar pe de altă parte se asigură puterii executive posibilitatea de a adopta acte de reglementare primară în mod eficient pentru realizarea programului de guvernare”.

- **Modul de elaborare, avizare și adoptare al ordonanțelor guvernului emise în perioada 2012-2015:** " Trebuie avut în vedere modul de elaborare, avizare și adoptare al ordonanțelor guvernului emise în perioada 2012-2015, când prin Legile de abilitare a Guvernului să emită ordonanțe era prevăzut în mod expres domeniul „Finanțe publice și economie - reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare”, toate ordonanțele de rectificare ale bugetului de stat din această perioadă au fost emise de Guvern exclusiv în temeiul articolului și punctului din legile de abilitare care stabileau ca domeniu „Finanțe publice și economie: - rectificarea bugetului de stat pe anul ... (...) Prin urmare, din analiza modalității de reglementare în anii anteriori a ordonanțelor de rectificare bugetară emise în temeiul Legilor de abilitare a Guvernului în perioada 2012 – 2016, rezultă că atât Guvernele emitente, cât și Parlamentul au considerat că temeiul legal de emitere al acestora este suficient, derogările cuprinse în textele de ordonanțe fiind în fapt alin. (1) **reglementări specifice exercițiului bugetar** care fac, potrivit Legii finanțelor publice, obiectul legilor bugetare și a celor de rectificare.”

- **Aprobarea de către Parlament a ordonanțelor de rectificare :** "Aprobarea prin lege de către Parlament a ordonanțelor de rectificare emise în perioada 2012 – 2015 constituie argumentul juridic și constituțional suprem care confirmă faptul că acestea au respectat limitele și condițiile prevăzute prin legile speciale de abilitare.

Aprobarea prin lege a acestor ordonanțe de către Parlament are semnificația faptului că **Forul legislativ a fost de acord cu modul de reglementare a aspectelor incluse în actele normative respective de către Guvern pe această cale, considerând că temeiul legal de emitere al acestor ordonanțe este suficient.**"

- **Avizele favorabile emise de instituțiile publice cu atribuții în domeniu,** dintre care, în legătură cu avizul favorabil al Consiliului Legislativ, se precizează că " menționează în preambul existența derogărilor de la Legea responsabilității fiscal bugetare nr. 69/2010, republicată și Legea nr.338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal – bugetar pentru anul 2016 fără să emită o recomandare privind reanalizarea dispozițiilor respective din proiectul de act normativ și fără să prezinte efectele acestor derogări. Totodată în avizul Consiliului Legislativ nr. 777/10.08.2016, la proiectul de Ordonanță a Guvernului devenit Ordonanța Guvernului nr. 14/2016, **nu există mențiuni despre eventuala întemeiere incorectă a proiectului de act normativ pe punctul respectiv din legea de abilitare, aviz care prin urmare nu ridică probleme de legalitate a derogărilor.**"

II.2. Prin Ordonanța de Urgență nr. 86/2016 de rectificare a bugetului de stat pe anul 2016 au fost instituite, de asemenea, **derogări de la regulile fiscal – bugetare (prevăzute de Legea nr. 69/2010) și de la prevederile Legii nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016.**

Argumentele instituirii respectivelor derogări sunt similare celor din cazul Ordonanței simple, cu precizarea că, în cazul procesului de avizare a proiectului de ordonanță de urgență, avizul Departamentului pentru Relația cu Parlamentul a fost solicitat și acordat din punctul de vedere al oportunității promovării ordonanței de urgență, în sensul motivării situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență.

II.3. Din analiza efectuată în legătură cu instituirea prin Ordonanțe ale Guvernului a derogărilor de la regulile fiscal – bugetare și de la prevederile legilor anuale de aprobare a plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016, au rezultat următoarele:

1. Prin Legile bugetare anuale precum și prin actele normative de rectificare a acestora (Ordonanțe sau Ordonanțe de urgență emise de Guvernul României) au fost prevăzute în mod sistematic derogări de la regulile de disciplină fiscal – bugetară, de organizare a cadrului general bugetar – instituite prin Legea nr. 69/2010, republicată și Legea nr. 500/2002, precum și de la nivelul plafoanelor stabilite prin Lege în cazul unor indicatori fiscali bugetari.

De altfel, așa cum a consemnat și Consiliul Fiscal cu ocazia emiterii opiniilor asupra legilor bugetare și celor de rectificare, singurul element asupra căruia nu au fost operate modificări, în anul 2016 și în anii precedenți, a fost plafonul aferent deficitului bugetului general consolidat, în timp ce plafoanele celorlalti indicatori (valoarea cheltuielilor totale, plafonul cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, exprimat ca procent în produsul intern brut, valoarea cheltuielilor de personal din bugetul general consolidat) stabiliți prin strategia fiscal bugetară și aprobați prin Lege au suferit modificări pe parcursul anului bugetar.

2. Ordonanțele de rectificare bugetară, prin care s-au instituit asemenea derogări de la regulile fiscal – bugetare în anul 2016 și în anii precedenți, au fost emise în baza art.1 pct.1 poz.1 din legile de abilitare (rectificarea bugetului de stat), iar în baza art.1 pct.1 poz.3 (reglementare de măsuri fiscal – bugetare) au fost emise o serie de alte ordonanțe, prin care nu au fost instituite astfel de derogări.

3. Aspectele ce fac obiectul acțiunii de control, respectiv instituirea de derogări prin OG nr. 14/2016 în baza abilitării pentru domeniul reprezentat de "rectificarea bugetului de stat pe anul 2016", țin, în cea mai mare parte, de caracterul constituțional al OG nr. 14/2016, în sensul de a se stabili dacă respectiva ordonanță simplă a fost sau nu adoptată în conformitate cu conținutul legii de abilitare, respectiv cu domeniile precizate în aceasta și, implicit, în conformitate cu Constituția. În mod similar, dacă OUG nr. 86/2016 a respectat cerințele constituționale.

Singura autoritate competentă să se pronunțe asupra acestor aspecte este Curtea Constituțională, care, potrivit art. 146 lit.d) din Constituție și art.2 alin.(1) din Legea sa organică nr. 47/1992, exercită controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului.

Curtea Constituțională poate fi sesizată, fie de instanțele de judecată în urma unei excepții ridicată în cadrul unui litigiu, fie pe calea excepției invocată direct de către Avocatul Poporului, potrivit dispozițiilor art. 29 alin.(1) și art.32 din Legea nr. 47/1992.

Totodată, dacă ordonanța va fi aprobată de Parlament, prin lege, prin obiecție de neconstituționalitate se poate sesiza Curtea Constituțională de către parlamentari sau de către Președintele României, în vederea controlului a priori a legilor, în cazul în care aceștia o consideră neconstituțională.

În contextul în care o ordonanță a Guvernului, simplă sau de urgență, nu a făcut obiectul controlului de constituționalitate a priori sau a posteriori, respectivele acte normative, cu valoare de lege, adoptate în baza delegării legislative, reglementată de art. 115 din Constituție, se prezumă a fi constituționale.

4. Referitor la eventualele consecințe legale în cazul în care Ordonanța Guvernului ar cuprinde reglementări într-un domeniu care nu a fost prevăzut în legea de abilitare a Guvernului, singura posibilitate de control în cazul neconformității unei ordonanțe cu legea pe baza căreia a fost emisă este sesizarea Curții Constituționale, pe calea excepției de neconstituționalitate.

Ordonanțele pot fi neconstituționale dacă sunt adoptate în absența abilitării, dacă conțin dispoziții care fac obiectul legilor organice, dacă sunt adoptate în alte domenii decât cele prevăzute în legea specială de abilitare, dacă sunt adoptate în afara termenului de abilitare sau dacă nu sunt semnate și contrasemnate conform dispozițiilor constituționale.

5. Deși a fost utilizată în mod curent în acte normative emise până în prezent, noțiunea de "măsuri fiscal - bugetare" nu este definită și/sau clarificată în legislația primară sau secundară, fiind necesară astfel reglementarea acestei noțiuni în mod clar și fără echivoc.

III. În ceea ce privește modul în care s-a respectat, în urma execuției bugetare efective a anilor 2015 și 2016, încadrarea indicatorilor cadrului fiscal – bugetar în plafoanele aprobate prin legile anuale de aprobare a acestor plafoane :

1. Nivelurile efective ale acestor indicatori, rezultate în urma execuției bugetare a anului 2015 și cea a anului 2016, s-au încadrat în plafoanele prevăzute în actele normative de aprobare a acestora, respectiv plafoanele aprobate prin:

- legea anuală de aprobare a acestor plafoane;
- legea bugetară anuală;
- ordonanțele guvernului de rectificare bugetară prin care au fost modificate aceste plafoane, prin derogare de la regulile fiscal – bugetare.

2. În anul 2016, nivelul efectiv al indicatorilor rezultați din execuția bugetară se încadrează chiar sub plafoanele aprobate inițial prin Legea nr. 338/2015 și Legea bugetară nr. 339/2016 (prevederile inițiale), ceea ce conduce la concluzia că majorările acestor plafoane, operate prin ordonanțele de rectificare bugetară din anul 2016, nu au fost justificate de realitate.

Indicatorii care au înregistrat, în urma execuției bugetare a anului 2016, un nivel inferior chiar și față de prevederile bugetare inițiale, deci cu atât mai mult față de plafoanele majorate prin rectificările bugetare din timpul anului 2016, sunt următorii: Soldul Bugetului General Consolidat (% din PIB), Soldul nominal al BGC, Soldul primar al BGC, Plafonul cheltuielilor de personal ale BGC (% din PIB), Nivelul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC, Nivelul nominal al cheltuielilor totale ale BGC.

Cauza principală a acestei situații este reprezentată de acuratețea redusă a rectificărilor bugetare efectuate în anul 2016, în condițiile abordării accentuat optimiste a fundamentării veniturilor și cheltuielilor bugetare, a căror programare inițială este mult mai aproape de realitate, deși la momentul elaborării celor două acte normative de rectificare a legii bugetului de stat existau suficiente informații referitoare la execuția bugetară la 30.06.2016, respectiv 30.09.2016.

Recomandări:

❖ În ceea ce privește indicarea domeniului de abilitare a Guvernului privind rectificarea bugetară, se recomandă *analizarea posibilității ca acesta să fie enunțat astfel încât să reiasă foarte clar dacă se acordă sau nu competența Guvernului de a institui, în cadrul ordonanțelor de rectificare bugetară, și a unor derogări de la regulile fiscal – bugetare și de la prevederile legilor anuale de aprobare a plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar.*

❖ În ceea ce privește noțiunea de "măsuri fiscal - bugetare", se recomandă *definirea acesteia în normele legale specifice, pentru a fi eliminate astfel neclaritățile și interpretările diferite.*

Constatările care au stat la baza formulării concluziilor controlului:

1. Analiza respectării procedurilor legale de avizare a actelor normative de rectificare bugetară în anul 2016:

Conform prevederilor legale prezentate anterior, Ministerului Finanțelor Publice și Guvernului României le sunt stabilite o serie de reguli în procesul de elaborare, avizare și aprobare a Legilor de aprobare a bugetului și a celor de rectificare a acestuia.

Din punct de vedere al procedurilor privind elaborarea, avizarea și aprobarea proiectelor actelor normative privind rectificarea bugetară, normele legale impun respectarea următoarelor etape:

- Elaborarea proiectului actului normativ, a notei de fundamentare a acestuia;
- Solicitarea avizelor din partea instituțiilor/organismelor prevăzute de normele legale, definitivarea proiectului de ordonanță în funcție de observațiile și propunerile cuprinse în aceste avize, astfel:

- a) Avizul de oportunitate din partea Ministerului (Departamentului) pentru Relația cu Parlamentul.

- b) Avizul din partea Consiliului Economic și Social;

- c) Opinia din partea Consiliului Fiscal;

- d) Avizul de legalitate din partea Ministerului Justiției;

- e) Avizul din partea Consiliului Legislativ.

În urma controlului efectuat asupra modului de conformare cu normele legale privind procesul legislativ și cu cele din domeniul responsabilității fiscale – bugetare, se constată următoarele:

În cazul Ordonanței Guvernului nr. 14 din 10.08.2016:

Efectuarea demersurilor de avizare, potrivit cadrului legal aplicabil, s-a realizat după cum urmează:

a) Avizul de oportunitate din partea Ministerului (Departamentului) pentru Relația cu Parlamentul:

➤ Cerințe legale:

În cazul ordonanțelor Guvernului, elaborate în temeiul legilor de abilitare a Guvernului, adoptate în temeiul art. 115 alin. (1) din Constituția României, republicată, în baza prevederilor art.32 (1) din HG. nr.561/2009, se solicită avizul Departamentului pentru Relația cu Parlamentul din punctul de vedere al încadrării în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe.

➤ Demersuri realizate:

Cu adresa nr.83.287/28.07.2016, Ministerul Finanțelor Publice a solicitat Departamentului pentru Relația cu Parlamentul avizul de oportunitate, din punct de vedere al încadrării în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe.

Cu adresa nr.42B/29.07.2016, Departamentul pentru Relația cu Parlamentul a comunicat Ministerului Finanțelor Publice că „**avizăm favorabil proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, din punct de vedere al încadrării în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe prin Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe**”.

În finalul adresei se precizează că „**proiectul de ordonanță supus avizării poate fi promovat în temeiul art.1 pct.1 poz.1 din Legea nr.123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe**„.

b) Avizul din partea Consiliului Economic și Social, respectiv consultarea comisiei de dialog social:

➤ Cerințe legale:

Potrivit prevederilor art. 2 din Legea nr. 248/2013, republicată, Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a

propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 120 din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, precum și a prevederilor art. 7 alin.(2) din Hotărârea Guvernului nr.561/2009, autoritățile publice inițitoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în cadrul acestora în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial.

➤ **Demersuri realizate:**

Ministerul Finanțelor Publice a solicitat avizul Consiliului Economic și Social, cu adresa nr. 72141/28.07.2016 înregistrată la CES sub nr. 3082/29.07.2016. Prin adresa nr. 3144/03.08.2016, CES a răspuns că "*mandatul membrilor Consiliului Economic și Social a încetat de drept la data de 29 iulie 2016*", drept pentru care se află în imposibilitatea de a emite avize la proiectele de acte normative.

Proiectul ordonanței de rectificare a bugetului de stat a făcut obiectul analizei Comisiei de dialog social, în urma căreia a fost încheiată Minuta nr. 663.490/02.08./2016.

c) Opinia Consiliului Fiscal:

➤ **Cerințe legale:**

Se solicită Consiliului Fiscal opinia acestuia asupra bugetului general consolidat și a proiectului Raportului și proiectul legii bugetului de stat, potrivit atribuțiilor ce îi revin acestei instituții în conformitate cu prevederile art.53 alin.(2) din Legea responsabilității fiscal bugetare, nr.69/2010, republicată.

➤ **Demersuri realizate:**

Cu adresa nr.9665/28.07.2016, Ministerul Finanțelor Publice a solicitat opinia Consiliului Fiscal la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat, Nota de fundamentare și proiectul ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, precum și la Nota de fundamentare și proiectul ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016.

Prin adresa nr.71/09.08.2016 Consiliul Fiscal a transmis opinia sa în baza art.53, alineatul (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010, republicată.

d) Avizul de legalitate din partea Ministerului Justiției:

➤ **Cerințe legale:**

Conform art.17 alin. (4)-(5), art.20 alin.(7) din Hotărârea Guvernului nr.561/2009, se solicită avizul Ministerului Justiției care avizează proiectele exclusiv din punctul de vedere al legalității, încheind operațiunile din etapa de avizare.

➤ **Demersuri realizate:**

Cu adresa nr. 83.287/28.07.2016 Ministerul Finanțelor Publice a solicitat avizul Ministerului Justiției asupra proiectului de ordonanță a Guvernului pentru rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, în vederea includerii pe agenda de lucru al Guvernului.

Din partea Ministerului Justiției a fost primit avizul nr. 5/67038/09.08.2016 favorabil cu o serie de observații.

După primirea avizelor respective, Ministerul Finanțelor publice a transmis către Secretariatul General al Guvernului, prin adresa nr. 83489/09.08.2016, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, împreună cu punctul său de vedere asupra observațiilor primite de la Ministerul Justiției.

e) Avizul din partea Consiliului Legislativ:

➤ **Cerințe legale:**

Conform art. 9 și art.10 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și art.24 din Hotărârea Guvernului nr.561/2009, Secretariatul General al Guvernului solicită avizul Consiliului Legislativ, proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ urmând a fi supuse spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ.

Conform art.26 din Hotărârea Guvernului nr.561/2009 Secretariatul General al Guvernului transmite inițiatorului avizul Consiliului Legislativ, iar inițiatorul are obligația de a reanaliza și, după caz, de a reface proiectul de document de politică publică sau de act normativ. În situația în care inițiatorul nu acceptă total sau parțial observațiile și propunerile formulate în avizul Consiliului Legislativ, acesta va întocmi o notă justificativă cuprinzând argumentele care au condus la neînsoșirea observațiilor și propunerilor respective.

➤ **Demersuri realizate:**

○ Asupra proiectului Ordonanței (primit de la Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 162/10.08.2016), Consiliul Legislativ a emis avizul nr. 777/10.08.2016, acesta fiind favorabil cu o serie de observații și propuneri, dintre care menționăm pe cea de la pct.1:

"Prezentul proiect de ordonanță are ca obiect de reglementare rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, aprobat prin Legea nr. 339/2015, în sensul majorării veniturilor cu suma de 2.951,2 milioane lei și a cheltuielilor cu suma de 3.531,9 milioane lei, ceea ce implică o majorare corespunzătoare a deficitului bugetar în cuantum de 580,7 milioane lei. (...)

Totodată, prin art.64 din proiect sunt introduse norme derogatorii de la prevederile art. 12 lit.a)-c), art. 17 alin.(2), art.24 și art.26 alin.(4) și (5) din Legea responsabilității fiscal – bugetare nr. 69/2010, republicată, respectiv de la dispozițiile art.2 alin.(2) și art.3 alin.(5) și (6) din Legea nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal – bugetar pe anul 2016 (...)

Proiectul de ordonanță are ca temei dispozițiile art.1 pct.1 poz.1 din Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe."

Prin adresa nr. 83531/11.08.2016, MFP a transmis către Secretariatul General al Guvernului punctul său de vedere asupra observațiilor formulate de Consiliului Legislativ.

➤ **Referitor la emiterea Ordonanței de urgență nr. 86/23.11.2016:**

Cerințele legale, în cazul procesului de avizare a proiectelor de ordonanțe de urgență, sunt similare celor referitoare la ordonanțele simple, cu mențiunea că în acest caz avizul Departamentului pentru Relația cu Parlamentul se solicită din punctul de vedere al oportunității promovării ordonanței de urgență, în sensul motivării situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență.

Demersuri realizate:

a) Avizul de oportunitate din partea Ministerului (Departamentului) pentru Relația cu Parlamentul:

Cu adresa nr.84959/17.11.2016 Ministerul Finanțelor Publice a solicitat Departamentului pentru Relația cu Parlamentul avizul din punct de vedere al oportunității, potrivit prevederilor art.31 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea ,avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009.

Cu adresa nr.223A/18.11.2016 Departamentul pentru Relația cu Parlamentul a comunicat Ministerului Finanțelor Publice avizul favorabil asupra oportunității elaborării proiectului de act normativ.

b) Avizul din partea Consiliului Economic și Social, respectiv consultarea comisiei de dialog social:

Cu adresa nr. 73225/16.11.2016 Ministerul Finanțelor Publice a solicitat avizul Consiliului Economic și Social. Prin adresa nr. 4423/22.11.2016, CES a răspuns că "mandatul membrilor Consiliului Economic și Social a încetat de drept la data de 29 iulie 2016", drept pentru care se află în imposibilitatea de a emite avize la proiectele de acte normative.

Proiectul ordonanței de rectificare a bugetului de stat a făcut obiectul analizei Comisiei de dialog social, în urma căreia a fost încheiată Minuta nr. 664264/22.11.2016.

c) Opinia Consiliului Fiscal:

Cu adresa nr.55.263/14.11.2016, Ministerul Finanțelor Publice a solicitat opinia Consiliului Fiscal asupra proiectului de ordonanță de urgență de rectificare a bugetului, iar

Consiliul Fiscal a transmis opinia sa prin adresa nr. 84/22.11.2016, prin care acesta aprecia că limita de deficit va fi respectată, însă realizarea veniturilor din fonduri europene nerambursabile va fi sub jumătate din nivelul programat.

d) Avizul de legalitate din partea Ministerului Justiției:

Cu adresa nr. 84.960/17.11.2016 Ministerul Finanțelor Publice a solicitat avizul Ministerului Justiției asupra proiectului de ordonanță de urgență a Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, în vederea includerii pe agenda de lucru a Guvernului.

Din partea Ministerului Justiției a fost primit avizul nr. 597233/18.11.2016 favorabil cu o serie de observații, inclusiv asupra faptului că ” *în vederea respectării dispozițiilor art.23 alin.(1) din Legea nr. 69/2010 nu este suficientă solicitarea opiniei Consiliului Fiscal, ci luarea în considerare a acesteia anterior promovării soluțiilor avute în vedere*”.

După primirea avizelor respective, Ministerul Finanțelor publice a transmis către Secretariatul General al Guvernului, prin adresa nr.85.113/22.11.2016, proiectul ordonanței de urgență a Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, împreună cu punctul său de vedere asupra observațiilor primite de la Ministerul Justiției.

e) Avizul din partea Consiliului Legislativ:

Asupra proiectului Ordonanței de Urgență (primit de la Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 1254/23.11.2016), Consiliul Legislativ a emis avizul favorabil nr. 1199/24.11.2016, cu unele observații și propuneri.

Cu adresa nr.55.538/24.11.2016, Ministerul Finanțelor Publice a transmis către Secretariatul General al Guvernului proiectul de ordonanță de urgență a Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 refăcut ca urmare a observațiilor Consiliului Legislativ și a modificărilor aprobate în ședința de Guvern din data de 23.11.2016. De asemenea, în adresa de transmitere a fost motivată nepreluarea unor propuneri din avizul Consiliului Legislativ.

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, se constată că au fost respectate, de către Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de inițiator al respectivelor acte normative, prevederile legale aplicabile procesului de elaborare și avizare a proiectelor ordonanțelor de rectificare a Legii bugetului de stat pe anul 2016.

2. Conformarea prevederilor Ordonanțelor de rectificare a bugetului cu regulile fiscal – bugetare și cu cele referitoare la modul de fundamentare a bugetului, instituite prin Legea nr. 69/2010, republicată, Legea nr. 500/2002 și Legea nr. 338/2015:

Prin Ordonanța Guvernului nr. 14 din 10.08.2016 *cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016*, publicată în Monitorul Oficial nr. 627/16.08.2016, **au fost instituite derogări de la regulile fiscal – bugetare** prevăzute de Legea nr. 69/2010 *a responsabilității fiscal - bugetare*, republicată, precum și de la prevederile Legii nr. 338/2015 *pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016*, fiind majorate plafoanele următorilor indicatori ai cadrului fiscal - bugetar:

a) **au fost majorate plafonul nominal al cheltuielilor totale**, exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, pentru bugetul general consolidat, bugetul de stat, bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale, bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și bugetul instituțiilor/activităților finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii, precum și **plafonul nominal al soldului bugetului de stat**.

Astfel, bugetul de stat pe anul 2016 s-a majorat la venituri cu suma de 2.951,2 milioane lei, la cheltuieli s-a majorat cu suma de 3.531,9 milioane lei, iar deficitul s-a majorat cu suma de 580,7 milioane lei;

b) **plafonul cheltuielilor de personal** ale bugetului general consolidat, exprimat ca procent în produsul intern brut, **a fost majorat la 7,8% (față de 7,7% cât a fost stabilit prin Legea nr. 338/2015);**

c) **plafonul nominal al cheltuielilor de personal** din bugetul general consolidat pentru anul 2016 **s-a majorat** la suma de 58.835,4 milioane lei, față de plafonul în sumă de 57.334,9 milioane lei, stabilit prin Legea nr. 338/2015.

Aspecte referitoare la domeniile pentru care Guvernul României a fost abilitat să emită ordonanțe:

Prin art. 1 din **Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului** de a emite ordonanțe au fost prevăzute următoarele:

"Art. 1: În temeiul art. 115 alin. (1) din Constituția României, republicată, Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea primei sesiuni ordinare a anului 2016, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2016, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, după cum urmează:

1. **Finanțe publice și economie:**

1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2016;

2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016;

3. **modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/1999 privind unele măsuri pentru prevenirea incapacității de plată, aprobată cu modificări prin Legea nr. 211/2001, cu modificările ulterioare; (...)"**

Se observă astfel că prin Legea de abilitare nr. 123/2016 nu a fost prevăzut domeniul "reglementare de măsuri fiscal - bugetare" – domeniu indicat de Parlament în Legile de abilitare din anii precedenți.

În plus, din **analiza procesului legislativ în cazul Legii nr. 123/2016** privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, așa cum este prezentat acesta pe pagina oficială de internet a Camerei Deputaților, reiese că domeniul de abilitare reprezentat de **"reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative"** **nu a fost inclus în Legea nr. 123/2016 din voința expresă a Parlamentului**, deși Guvernul propusese includerea lui, având în vedere că:

- **în forma inițiatorului** (Guvernul României) **a fost prevăzut și domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative"** – la art.1, pct.1 poziția 3 din proiectul de lege;

- **acest domeniu a fost eliminat în urma dezbaterilor din Parlament**, prin amendamentul Comisiei Juridice a Camerei Deputaților, așa cum reiese din Raportul acestei Comisii asupra proiectului de Lege ;

Menționăm că, în conținutul Raportului Comisie Juridice, de Disciplină și Imunități din cadrul Camerei Deputaților, prin care s-a eliminat din proiectul legii de abilitare pct.3 referitor la "reglementarea unor măsuri fiscal – bugetare și modificarea și completarea unor acte normative", **nu sunt prezentate și motivele acestei eliminări;**

- **forma finală a Legii**, adoptată de Parlament și promulgată, a păstrat amendamentul aprobat de Comisia Juridică, astfel că **nu cuprinde și acest domeniu de abilitare a Guvernului.**

Pornind de la această situație, echipa de control a procedat și la **analizarea prevederilor Ordonanțelor de rectificare bugetară emise în anii precedenți** și conformarea acestora cu Legile de abilitare aferente.

În urma analizei prevederilor **Ordonanțelor de rectificare a bugetului de stat emise în perioada 2011 – 2016** (de la adoptarea Legii nr. 69/2010 – forma inițială sau republicată), se constată că **și prin acestea s-au instituit derogări de la regulile fiscal – bugetare** tot în baza domeniului de abilitare **"rectificarea bugetului"**, însă prin legile de abilitare a Guvernului aferente **a fost prevăzut drept domeniu de abilitare și "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative"**.

Situația sintetică privind *Ordonanțele de rectificare a bugetului de stat emise de Guvern în perioada 2011 – 2016*, derogările instituite de acestea, precum și domeniile pentru care Guvernul a fost abilitat să emită Ordonanței este prezentată în continuare:

Anul - Ordonanța de rectificare a Legii bugetului de stat	Derogările (prevăzute în Ordonanță) de la regulile fiscal – bugetare instituite prin Legea nr. 69/2010	Legea de abilitare a Guvernului / Domeniile în care a fost abilitat Guvernul pentru a reglementa prin Ordonanță	Prevederea din Legea de abilitare în temeiul căreia a fost emisă Ordonanța
2016 – OG nr. 14/2016 pentru rectificarea Legii nr. 339/2015 privind bugetul de stat pe anul 2016	Prin art. 65 al Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la: - regulile fiscal – bugetare prevăzute de art. 12 lit. a)-c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) precum și - art. 2 alin. (2) și - art. 3 alin. (5) și (6) din Legea nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016	Legea nr. 123/2016: I. Finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2016; 2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016; (...)	Art. 1 pct. I.1: "Rectificarea bugetului de stat"
2015 – OG nr. 20/2015 pentru rectificarea Legii nr. 186/2014 privind bugetul de stat pe anul 2015	Prin art. 99 și art.100 ale Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la: - regulile fiscal – bugetare prevăzute de art. 12 lit. a), b),c),art. 17 alin.(2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) din Legea nr. 69/2010, republicată și art. 26 alin.(4) și (5) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.	Legea nr. 182/2015: I. Finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2015; 2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015; 3. <i>reglementarea unor măsuri fiscal- bugetare și modificarea și completarea unor acte normative;</i>	Art. 1 pct. I.1: "Rectificarea bugetului de stat"
2014 – OG nr. 9/2014 pentru rectificarea Legii nr. 356/2013 privind bugetul de stat pe anul 2014	Prin Art. 86 și art. 87 ale Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la: - regulile fiscal – bugetare prevăzute de art. 6 lit. b)și c), art. 9 alin.(2), art.16 și art. 18 alin. (4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 și - art. 3 alin. (4)-(7) din Legea nr. 355/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2014.	Legea nr. 119/2014 I. Finanțe publice și economie 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2014; 2. rectificarea bugetului asigurărilor asociale de stat pe anul 2014; 3. <i>reglementarea unor măsuri fiscal- bugetare și bancare; (...)</i>	Art. 1 pct.I.1: "Rectificarea bugetului de stat"
2013 – OG nr. 17/2013 pentru rectificarea Legii nr. 5/2013 privind bugetul de stat pe anul 2013	Art. 73 și art.74 ale Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la: - regulile fiscal – bugetare prevăzute de prevederile art. 6 lit. b) și lit.c), art. 16 din Legea nr. 69/2010 și - art. 3 alin. (7) din Legea nr. 4/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2013.	Legea nr. 182/2013 I. Finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2013; 2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2013; 3. <i>reglementarea unor măsuri fiscal- bugetare; (...)</i>	Art. 1 pct.I.1: "Rectificarea bugetului de stat"
2012 – OG nr. 13/2012 pentru rectificarea Legii nr. 293/2011 privind bugetul de stat pe anul 2012	Prin art. 14 al Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la regulile fiscal – bugetare prevăzute de art. 9, 16 și 56 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010.	Legea nr. 127/2012 I. Finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2012; 2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2012; 3. <i>reglementarea unor măsuri fiscal- bugetare;</i>	Art. 1 pct.I.1: "Rectificarea bugetului de stat"
2011 – OG nr. 10/2011 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2011 și unele măsuri financiare	Prin art. 75 al Ordonanței s-au instituit <u>derogări</u> de la: - regulile fiscal – bugetare prevăzute de prevederile art. 16 și art. 56 din Legea nr. 69/2010 și - art. 3 alin. (4) și (5) din Legea nr. 275/2010 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2011	Legea nr. 131/2011: I. finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2011; 2. rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2011; 3. modificarea și completarea <u>Legii nr. 571/2003</u> privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, precum și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale;	Art. 1 pct. I.1 și I.3

Totodată, trebuie precizat și faptul că și în anii precedenți **Ordonanțele de rectificare bugetară, care au instituit de asemenea derogări de la regulile fiscal – bugetare, au fost emise tot în baza art.1 pct.1 poz.1** din legile de abilitare (**rectificarea bugetului de stat**), iar în baza **art.1 pct.1 poz.3 (reglementare de măsuri fiscal – bugetare)** au fost emise o serie

de alte ordonanțe (de exemplu, în anul 2015: OG nr. 22 *privind reglementare unor măsuri fiscal – bugetare*).

Pentru clarificarea acestor aspecte și analizarea argumentelor avute în vedere de instituțiile / organismele publice avizatoare la acordarea avizelor favorabile asupra proiectului Ordonanței de rectificare a bugetului de stat pe anul 2016, în cadrul acțiunii de verificare au fost solicitate punctele acestora de vedere, respectiv :

- de la **Ministerul pentru Relația cu Parlamentul** a fost solicitat punctul de vedere, cu adresa Curții de Conturi nr. 40441/26.04.2017, iar răspunsul primit din partea acestei instituții a fost înregistrat cu numărul 130.343/10.05.2017;

- de la **Consiliul Legislativ** a fost solicitat punctul de vedere, cu adresa Curții de Conturi nr. 40441/26.04.2017, iar răspunsul primit din partea acestei instituții a fost înregistrat cu numărul 129985/05.05.2017;

- de la **Ministerul Justiției** a fost solicitat punctul de vedere, cu adresa Curții de Conturi nr. 40441/26.04.2017, iar răspunsul primit din partea acestei instituții a fost înregistrat cu numărul 132470/08.06.2017;

De asemenea, prin Chestionarul transmis cu adresa nr. 108745/25.04.2017, a fost solicitată Ministerului Finanțelor Publice prezentarea argumentelor avute în vedere la elaborarea proiectului Ordonanței nr. 14/2016 privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 prin care au fost instituite și derogări de la regulile fiscal – bugetare (prevăzute de Legea nr. 69/2010) și de la prevederile Legii nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016.

Ministerul Finanțelor Publice a prezentat echipei de control răspunsul la chestionar cu adresa nr. 443332/05.05.2017.

Punctul de vedere al Ministerului pentru Relația cu Parlamentul :

➤ ***Referitor la argumentele avute în vedere la avizarea favorabilă, de către Departamentul pentru Relația cu Parlamentul, a proiectului Ordonanței nr. 14/2016, respectiv la existența sau nu a unei contradicții între instituirea derogărilor și domeniul de abilitare invocat:***

Având în vedere că Departamentul pentru Relația cu Parlamentul (DRP), în prezent Ministerul pentru Relația cu Parlamentul, a avizat favorabil proiectul Ordonanței nr. 14/2016, din punct de vedere al încadrării în domeniile prevăzute de Legea nr. 123/2016 de abilitare a Guvernului, s-a solicitat acestei instituții să precizeze ” *care au fost argumentele juridice, tehnice, sau de altă natură, care au condus la concluzia că abilitarea primită de Guvern pentru ”rectificarea bugetului pe anul 2016” este suficientă și pentru instituirea de derogări de la regulile fiscal – bugetare prevăzute de Legea nr. 69/2010 și majorări ale plafoanelor unor indicatori aprobați inițial prin Legea nr. 338/2015*”.

În răspunsul formulat de această instituție s-au prezentat următoarele:

” *În legea de abilitare se precizează domeniul de legiferare pe care Parlamentul îl pune la dispoziția Guvernului pentru a asigura reglementarea juridică a acestuia și perioada de timp în care această reglementare poate fi efectuată. În privința domeniului în care Guvernul poate emite ordonanțe nu există restricții, cu excepția domeniilor rezervate legilor organice expres delimitate de art. 73 alin.(3) și de alte norme din Constituție.*

În această materie, învedereăm Decizia Curții Constituționale nr. 355/2014 cu privire la Legea privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe prin care instanța de contencios constituțional a respins, ca neîntemeiate, obiecțiile de neconstituționalitate ridicate asupra Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe. Astfel, evidențiem cele statuate în decizia menționată: ”Curtea reține că dispozițiile art. 115 alin. (1) și (2) din Constituție se referă, în general, la domeniile în care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, respectiv circumscrierea acestor domenii în afara obiectului de reglementare al legilor organice, iar nu dispoziții exprese ale unor acte normative sau la măsuri legislative individualizate. Pe cale de consecință, **este evident că un domeniu de reglementare nu poate avea aceeași precizie sau claritate cu o dispoziție expresă, domeniul de reglementare fiind reprezentat de**

sfera relațiilor sociale care sunt vizate de reglementare, în vreme ce măsurile legislative delegate constituie soluția normativă concretă cuprinsă în dispozițiile actului normativ și sub incidența căreia se află relațiile sociale pe care le vizează. Așa fiind, legea de abilitare trebuie să prezinte un grad suficient de generalitate care să permită Guvernului să determine, să individualizeze și să reglementeze măsurile ce vor face obiectul ordonanțelor pe care le emite. (...)

În acest context, menționăm că potrivit Legii nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în temeiul art.1 pct. 1 poz. 1 Guvernul a fost abilitat să emită ordonanțe în domeniul intitulat "rectificarea bugetului de stat pe anul 2016". Astfel, **pentru mai multă exactitate, facem precizarea că domeniul vizat se intitulează, așa cum am arătat, "rectificarea bugetului de stat pe anul 2016" și nu "rectificarea Legii bugetului de stat". Având la bază acest temei legal, Guvernul a emis Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, cu încadrarea în domeniul de abilitare" (...)**

"În ceea ce privește domeniul intitulat "reglementarea de măsuri fiscal-bugetare", menționăm că în temeiul acestuia, atunci când a fost cuprins în legile de abilitare, Guvernul a emis ordonanțe ce au privit măsuri circumscrise acestui domeniu, rectificările bugetare făcând întotdeauna obiectul unui domeniu distinct."

➤ **Referitor la instituirea respectivelor derogări în contextul în care Legea finanțelor publice nr. 500/2002 (normă cu caracter organic) se prevede la art. 6 alin.2 (modificat prin Legea nr. 270/2013) că "legile de rectificare bugetară sunt elaborate cu respectarea regulilor și a condițiilor prevăzute de Legea nr. 69/2010",**

Ministerul pentru Relația cu Parlamentul a prezentat următoarele argumente:

"Instituția derogării este permisă de normele de tehnică legislativă reglementate de Legea nr. 24/2000 (art. 15 și art. 63). Astfel, condiția esențială pentru instituirea unei norme derogatorii se referă la faptul că derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază, nefiind prevăzute alte restricții de fond pentru a uza de această modalitate de reglementare.

În ceea ce privește natura juridică a Legii nr. 500/2002, precizăm că aceasta a fost adoptată de Parlament cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (1) din Constituția României (n.n. actualmente art. 76 alin.(1) din Constituția României, republicată), respectiv ca lege organică, având în vedere avizul Consiliului Legislativ nr. 116/28.01.2002, potrivit căruia "Sub aspectul relațiilor sociale reglementate, prezenta lege face parte din categoria legilor organice, întrucât la art. 71 reglementează infracțiuni."

Astfel, Legea nr. 500/2002 a fost adoptată ca lege organică întrucât aceasta conține în structura sa un capitol referitor la infracțiuni, raportat la care legea prezintă caracter organic, fără, însă, ca celelalte prevederi ale legii să intre în categoria legilor organice, acestea fiind de esență legii ordinare.

Prin urmare, **cu ocazia emiterii OG nr. 14/2016, Guvernul nu a depășit limita abilitării în ceea ce privește neafectarea domeniilor rezervate legilor organice, nici din perspectiva naturii Legii nr. 500/2002.** Totodată, subliniem faptul că cele două legi de la care s-a făcut derogarea, respectiv Legea nr. 69/2010 și Legea nr. 338/2015, reglementează norme cu conținut ordinar, fiind adoptate de Parlament cu respectarea art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

(...) Curtea Constituțională, spre exemplu, prin Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, a stabilit că este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, astfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice".

Punctul de vedere al Consiliului Legislativ :

➤ Referitor la existența sau nu a unei contradicții între instituirea derogărilor și domeniul de abilitare invocat:

Asupra proiectului Ordonanței Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, *Consiliul Legislativ a emis aviz favorabil cu o serie de observații și propuneri*, dintre care observația de punctul 1 a menționat faptul că proiectul introduce norme derogatorii de la prevederile Legii responsabilității fiscal – bugetare nr. 69/2010, republicată, și Legii nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal – bugetar pe anul 2016, dar și faptul că proiectul de ordonanță are ca temei dispozițiile art.1 pct.1 poz.1 din Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe.

Din analiza modului în care a fost enunțată observația respectivă, ***echipa de control nu a putut stabili în mod clar dacă aceasta a fost formulată sub formă critică – semnalând astfel o contradicție între domeniul de abilitare și instituirea derogărilor respective, sau, dimpotrivă, este o constatare asupra concordanței dintre instituirea derogărilor și domeniul de abilitare indicat***, motiv pentru care s-a solicitat Consiliului Legislativ să clarifice sensul acestei observații.

În răspunsul transmis, Consiliul Legislativ a precizat următoarele :

*”Observația formulată la punctul 1 din aviz este una de ordin general, de constatare a conținutului proiectului, în considerarea dispozițiilor acestuia, precum și a argumentelor oferite de inițiator în instrumentul de prezentare și motivare, fără a se face însă vreo apreciere asupra acestora. Prin urmare, în acest context, **nu a fost semnalată existența vreunei contradicții între normele derogatorii introduse prin art.64 din proiect și domeniul de abilitare în temeiul căruia a fost inițiat proiectul de ordonanță cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016. În egală măsură, avizul nu a reținut expressis verbis nici existența unei conformări a derogărilor instituite cu domeniul de abilitare invocat.***

Dincolo de avizul consultativ emis de Consiliul Legislativ, nicio altă autoritate, instituție publică sau organism implicat în procesul de avizare a proiectului ordonanței cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 nu a semnalat existența vreunei contradicții ori necorelări de conformitate dintre proiect și legea de abilitare pe care acesta s-a întemeiat.”.

➤ Referitor la instituirea respectivelor derogări în contextul în care în Legea finanțelor publice nr. 500/2002 (normă cu caracter organic) se prevede la art. 6 alin.2 (modificat prin Legea nr. 270/2013) că ”legile de rectificare bugetară sunt elaborate cu respectarea regulilor și a condițiilor prevăzute de Legea nr. 69/2010”:

Consiliul Legislativ a transmis următoarele:

” Derogările de la Legea nr. 69/2010 și de la Legea nr. 338/2015, fie încorporate în reglementarea privind rectificarea bugetului de stat, fie adoptate separat de aceasta, pot face obiectul unor proiecte de ordonanță elaborate în baza legii de abilitare, ambele acte normative încadrându-se în categoria legilor ordinare.

Referitor la dispoziția din cuprinsul art.6 alin.(2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare – lege organică – conform căreia ”Legile de rectificare bugetară sunt elaborate cu respectarea regulilor și a condițiilor prevăzute de Legea nr. 69/2010”, **aceasta nu poate fi interpretată ca având caracter organic, câtă vreme ea face trimitere la o lege ordinară.**

În acest context, amintim deciziile Curții Constituționale nr. 548/2008 și nr. 786/2009, potrivit cărora ”este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca acestea să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice” (Decizia Curții Constituționale nr. 548/2008 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008).”.

➤ **Referitor la termenul de "măsuri fiscal - bugetare" și la eventuala necesitate a abilitării pentru domeniul "reglementarea de măsuri fiscal - bugetare" în cazul instituirii de derogări de la regulile fiscal – bugetare:**

Având în vedere atribuțiile legale ale Consiliului Legislativ, a fost solicitat punctul de vedere al acestei instituții în ceea ce privește următoarele aspecte :

" Instituirea unei derogări sau modificări de la/ a regulilor fiscal – bugetare sau a plafoanelor indicatorilor specificați în cadrul – fiscal bugetar poate fi considerată "reglementarea de măsuri fiscal – bugetare", sau termenul de măsură fiscal –bugetară se referă un alt tip acțiuni?

În speța analizată, prin Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 puteau fi instituite derogări de la regulile fiscal bugetare prevăzute de Legea nr. 69/2010 privind responsabilitatea fiscal bugetară și/sau de la limitele maxime ale unor indicatori aprobați prin Legea nr. 338/2015, doar în baza abilitării primite pentru domeniul "rectificarea bugetului de stat", sau era necesară și abilitarea pentru "reglementări de măsuri fiscal - bugetare"?

La întrebările de mai sus, Consiliul Legislativ a transmis următorul răspuns:

"Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare , nu definește *expressis verbis* noțiunea de "reglementare de măsuri fiscal – bugetare" ori "măsuri fiscal - bugetare". Având în vedere aceste aspecte, operațiunea de definire a conceptului ori a sintagmei vizate revine celui chemat să facă aplicarea textului de lege, uzând de argumentele de interpretare a dispozițiilor normative în materie (art. 19 lit.b), art.28 lit.b)).

În acest context, precizăm că, în raport cu dispozițiile Legii nr. 73/1993, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul Legislativ nu are abilitarea legală de a face interpretări ale actelor normative și nici de a se pronunța asupra textelor legale aplicabile".

Punctul de vedere al Ministerului Justiției:

➤ **Referitor la existența sau nu a unei contradicții între instituirea derogărilor și domeniul de abilitare invocat, Ministerul Justiției a transmis următoarele:**

" În ceea ce privește aprecierea cu privire la încadrarea proiectelor de ordonanțe elaborate în temeiul legilor de abilitare a Guvernului în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, **competența revine în mod expres Ministerului pentru Relația cu Parlamentul**, conform art. 32 alin. (1) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009.

Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 a fost adoptată în temeiul art.1 pct. I.1 din Legea nr. 123/2016 care permite adoptarea unei ordonanțe privind rectificarea bugetului de stat. În ceea ce privește conținutul legii bugetare anuale, menționăm că, în acord cu dispozițiile art.2 alin. (1) pct. 31 din Legea nr. 500/2002 legea bugetară anuală este definită ca fiind – "legea care prevede și autorizează pentru fiecare an bugetar veniturile și cheltuielile bugetare, precum și reglementări specifice exercițiului bugetar ;", iar legea de rectificare este definită la pct. 32 al aceluiași alineat ca fiind o "lege care modifică în cursul exercițiului bugetar legea bugetară anuală." De asemenea, conform art.6 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 "Legilor de rectificare li se vor aplica aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar.

Prin urmare, atât în legea bugetului de stat cât și în legea de rectificare bugetară nu sunt incluse strict veniturile și cheltuielile bugetare, ci și alte reglementări specifice exercițiului bugetar, aplicabile pe perioada execuției bugetare.

Astfel, spre exemplu, în Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr. 339/2015 sunt incluse derogări de la mai multe acte normative, inclusiv de la Legea nr. 500/2002.

De altfel, nu există niciun impediment pentru ca o ordonanță a Guvernului să instituie derogări de la prevederi ale unor legi sau ordonanțe de urgență ale Guvernului. Diferența între categoriile de acte normative de nivel primar enumerate mai sus reprezintă domeniul de reglementare al acestora, în sensul că, în cazul Ordonanțelor Guvernului adoptate în baza unei legi de abilitare, atribuția de a verifica îndeplinirea acestei condiționalități revenind, astfel cum am arătat mai sus, Ministerului pentru Relația cu Parlamentul.

De asemenea, în vederea respectării prevederilor art. 115 alin.(1) din Constituție, dispozițiile din cuprinsul Ordonanței Guvernului nu trebuie să reglementeze în domeniile

rezervate, conform Constituției, exclusiv legilor organice. **Din analiza dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 14/2016 nu am identificat în cuprinsul acestei norme care, în acord cu Legea fundamentală, să poată fi adoptate exclusiv prin lege organică.**”

➤ Referitor la conținutul noțiunii de ”măsurile fiscale – bugetare”, Ministerul Justiției precizează faptul că, în lipsa unei definiții legale a acestuia, măsurile necesare de clarificare a acestui termen sunt în competența Ministerului Finanțelor Publice, ca și instituție inițiatoare a proiectelor de ordonanțe privind domeniul respectiv.

Punctul de vedere al Ministerului Finanțelor Publice:

➤ În ceea ce privește atribuțiile legale ale MFP în elaborarea proiectului Ordonanței nr. 14/2016 și avizarea acestuia de către instituțiile prevăzute de normele legale, reprezentanții MFP au argumentat următoarele :

- ”Ordonanța Guvernului de rectificare nr. 14/2016 a fost elaborată în baza prevederilor Legii nr.123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, articolul 1 - Finanțe publice și economie, punctele 1 și 2 respectiv rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 și rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016”.

- ”Ordonanța Guvernului de rectificare nr. 14/2016 a respectat toate avizele și procedura de aprobare: semnătura ministrului justiției, a consiliului legislativ, obținerea avizului de oportunitate cerut de cadrul legal. Proiectul de act normativ a fost dezbătut în cadrul Comisiei de Dialog Social, constituită la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, la care au participat reprezentanți ai organismelor interesate, conform minutei ședinței nr.663.490/02.08.2016, din care rezultă faptul că partenerii sociali au fost de acord cu promovarea proiectului”. În susținere, au fost prezentate echipei de control documentele prin care a fost solicitat avizul, respectiv a fost primit avizul din partea instituțiilor competente.

➤ În ceea ce privește instituirea derogărilor de la regulile fiscale – bugetare prevăzute de Legea nr. 69/2010 și majorărilor plafoanelor unor indicatori aprobați inițial prin Legea nr. 338/2015, doar în baza abilitării primite de Guvern pentru **”rectificarea bugetului pe anul 2016”** :

Reprezentanții MFP au răspuns echipei de control că, în opinia lor, domeniul de abilitare reprezentat de **”rectificarea bugetului pe anul 2016”**, din cadrul Legii nr. 123/2016, este suficient și cuprinzător pentru instituirea derogărilor respective, fără a fi nevoie și de abilitare pentru domeniul ”reglementarea unor măsuri fiscale – bugetare”, prezentând următoarele argumente:

1. Delegarea legislativă: ”Guvernul României prin Ministerul Finanțelor Publice a acționat **în primul rând în** baza **delegării legislative** derivată dintr-o **lege de abilitare adoptată de către Parlament** sau derivată **expres din însăși norma constituțională**.

În sistemul constituțional românesc regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale ci doar de a adopta legislație secundară. Însă prin delegarea legislativă prevăzută expres în Constituție are loc transferul unei atribuții legislative către autoritatea executivă care se realizează printr-un act de voință a Parlamentului.

Rațiunea unei asemenea abilitări derivă din rolul Guvernului prevăzut de art.102, alin.(1) din Constituție potrivit căruia „Guvernul asigură realizarea politicii fiscale bugetare potrivit priorităților din programul de guvernare acceptat de Parlament”. Astfel pe de o parte se realizează continuitatea actului legislativ pe tot parcursul anului, iar pe de altă parte se asigură puterii executive posibilitatea de a adopta acte de reglementare primară în mod eficient pentru realizarea programului de guvernare.

În contextul celor de mai sus, Ordonanța Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016 nr. 14/2016 a fost emisă de Guvern în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe: I Finanțe publice și economie: 1. rectificarea bugetului de stat pe anul 2016” ;

2. Modul de elaborare, avizare și adoptare al ordonanțelor guvernului emise în perioada 2012-2015: *"Trebuie avut în vedere modul de elaborare, avizare și adoptare al ordonanțelor guvernului emise în perioada 2012-2015, când prin Legile de abilitare a Guvernului să emită ordonanțe era prevăzut în mod expres domeniul „Finanțe publice și economie - reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare”, toate ordonanțele de rectificare ale bugetului de stat din această perioadă au fost emise de Guvern exclusiv în temeiul articolului și punctului din legile de abilitare care stabileau ca domeniu „Finanțe publice și economie: - rectificarea bugetului de stat pe anul ...”. Astfel:*

- Ordonanța Guvernului nr. 13/2012 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2012, aprobată prin Legea nr. 147/2013:

- S-a emis doar în temeiul art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 127/2012 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, deși la art. 1 pct. I.3 era reglementat și domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare";

- La art. 14 s-au reglementat norme derogatorii de la art. 9, 16 și 56 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010.

- Ordonanța Guvernului nr. 17/2013 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2013, aprobată prin Legea nr. 364/2013 :

- S-a emis doar în temeiul art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 182/2013 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, deși la art. 1 pct. I.3 era reglementat și domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare";

- La art. 72, 73 și 74 din Ordonanța Guvernului nr. 17/2013 s-au reglementat norme derogatorii de la art. 6 lit. a), b) și c) și art. 16 din Legea nr. 69/2010 și de la art. 2 alin. (1), art. 3 alin. (5) - (7) din Legea nr. 4/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar

- Ordonanța Guvernului nr. 9/2014 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2014, aprobată prin Legea nr. 135/2016 :

- S-a emis doar în temeiul art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 119/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, deși la art. 1 pct. I.3 era reglementat și domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și bancare";

- La art. 86 și 87 din Ordonanța Guvernului nr. 9/2014 s-au reglementat norme derogatorii de la art. art. 6 lit. a), b) și c), art. 9 alin. (2), art. 16 și art. 18 alin. (4) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 3 alin. (4) – (7) din Legea nr. 355/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2014

- Ordonanța Guvernului nr. 20/2015 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2015, aprobată prin Legea nr. 138/2016 :

- S-a emis doar în temeiul art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 182/2015 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, deși la art. 1 pct. I.3 era reglementat și domeniul "reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative";

- La art. 99 și 100 din Ordonanța Guvernului nr. 20/2015 s-au reglementat norme derogatorii de la art. art. 12 lit. a) - c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) din Legea nr. 69/2010, republicată, precum și ale art. 2 și art. 3 alin. (5) - (7) din Legea nr. 182/2014 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015.

Prin urmare, din analiza modalității de reglementare în anii anteriori a ordonanțelor de rectificare bugetară emise în temeiul Legilor de abilitare a Guvernului în perioada 2012 – 2016, rezultă că atât Guvernele emitente, cât și Parlamentul au considerat că temeiul legal de emitere al acestora este suficient, derogările cuprinse în textele de ordonanțe fiind în fapt alin. (1) **reglementări specifice exercițiului bugetar** care fac, potrivit Legii finanțelor publice, obiectul legilor bugetare și a celor de rectificare."

3. Aprobarea de către Parlament al ordonanțelor de rectificare :

"Potrivit art. 108 alin. (3) din Constituție, republicată, „Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta”.

Ordonanțele sunt supuse, potrivit prevederilor constituționale, controlului parlamentar. Parlamentul poate aproba ordonanța, o poate aproba cu modificări sau o poate respinge.

Opțiunea Parlamentului în manifestarea puterii sale ierarhice și de competență de a aproba sau de a respinge ordonanțele se efectuează ope legis.

Aprobarea prin lege de către Parlament a ordonanțelor de rectificare emise în perioada 2012 – 2015 constituie argumentul juridic și constituțional suprem care confirmă faptul că acestea au respectat limitele și condițiile prevăzute prin legile speciale de abilitare.

Aprobarea prin lege a acestor ordonanțe de către Parlament are semnificația faptului că Forul legislativ **a fost de acord cu modul de reglementare a aspectelor incluse în actele normative respective de către Guvern pe această cale, considerând că temeiul legal de emitere al acestor ordonanțe este suficient.**

4. Avizele emise de instituțiile publice cu atribuții în domeniu:

În acest sens, reprezentanții MFP au argumentat că proiectul de ordonanță a fost avizat de către Departamentul pentru Relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului general al Guvernului (din punct de vedere al încadrării în domeniile pentru care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, aviz obligatoriu în procedura de aprobare potrivit art. 32 alin (5) din același act normativ), **Ministerul Justiției** (din punct de vedere al legalității) și de **Consiliul Legislativ**.

În legătură cu avizului Consiliul Legislativ, se precizează următoarele :

"Acesta, în avizul său, menționează în preambul existența derogărilor de la Legea responsabilității fiscal bugetare nr 69/2010, republicată și Legea nr.338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal – bugetar pentru anul 2016 **fără să emită o recomandare privind reanalizarea dispozițiilor respective din proiectul de act normativ și fără să prezinte efectele acestor derogări.** Totodată în avizul Consiliului Legislativ nr. 777/10.08.2016, la proiectul de Ordonanță a Guvernului devenit Ordonanța Guvernului nr. 14/2016, **nu există mențiuni despre eventuala întemeiere incorectă a proiectului de act normativ pe punctul respectiv din legea de abilitare, aviz care prin urmare nu ridică probleme de legalitate a derogărilor.**

Facem precizarea că rolul Consiliului Legislativ în avizarea proiectelor de acte normative este consacrat de legea supremă, respectiv Constituția României la art.79, **astfel ca nesolicitarea avizului duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței simple sau de urgență**, deci voința legiuitorului constituțional a fost aceea a impunerii **obligativității solicitării avizului Consiliului Legislativ**, de unde și rolul determinant al acestuia în procesul de legiferare ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează, proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații."

➤ Referitor la semnificația termenului de "măsuri fiscal - bugetare":

Reprezentanții MFP au confirmat faptul că reglementările legale în vigoare privind finanțele publice, respectiv Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare și Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010 republicată, **nu definesc în mod expres termenul de „măsuri fiscal-bugetare”, aducând următoarele precizări :**

- "În accepțiunea organismelor financiare internaționale **măsurile fiscale** reprezintă un termen generic care implică atât măsuri fiscale (modificări de impozite și taxe cu impact asupra veniturilor bugetare sau de administrare fiscală) cât și măsuri bugetare (măsuri ce afectează cheltuielile bugetare)";

- "**Termenul de „măsuri fiscale”**, a fost menționat în Ordonanța de urgență pentru ratificarea Aranjamentului stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional, convenit prin Scrisoarea de intenție transmisă de autoritățile române, semnată la București la 24 aprilie 2009, și prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 4 mai 2009, precum și a Scrisorii suplimentare de intenție, semnată de autoritățile române la data de 8 septembrie 2009 și aprobată prin decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 21 septembrie 2009, aprobată prin Legea nr.37/2010 care stipulează la punctul 4 din Scrisoarea de intenție că: „Vom aproba prin ordonanță de urgență și vom trimite la Parlament spre ratificare un pachet de **măsuri fiscale** ce vor duce la obținerea a 1,1% din PIB, 5,9

miliarde RON, înaintea discutării programului nostru de către Consiliul director al FMI. Pentru prima evaluare condiția este ca aceste măsuri să fie aprobate.”

Măsurile fiscale, în accepțiunea actului normativ menționat mai sus, presupuneau modificări de impozite și taxe, de îmbunătățire a administrării fiscale, precum și modificări cu impact asupra cheltuielilor bugetare (drepturi salariale, drepturi de asistență socială etc) care au avut ca scop să permită respectarea angajamentelor interne și internaționale asumate de Guvernul României, inclusiv în ceea ce privește nivelul deficitului bugetar.”

➤ **Referitor la eventuala necesitate a abilitării pentru domeniul ”reglementarea de măsuri fiscal - bugetare” în cazul instituirii de derogări de la regulile fiscal – bugetare :**

Reprezentanții MFP au prezentat următorul punct de vedere :

- **”Normele derogatorii** de la prevederile Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată **nu constituie reglementări de natura unor măsuri fiscal-bugetare** întrucât:

- potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) și 6 alin. (1) din Legea privind finanțele publice nr. 500/2002, „Legea bugetară anuală prevede și autorizează, pentru anul bugetar, veniturile și cheltuielile bugetare, precum și reglementări specifice exercițiului bugetar.”, iar „Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin legi de rectificare, elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie, aplicându-li-se aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar.”

- potrivit art. 23 din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2010, republicată „Orice rectificare a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și a bugetelor fondurilor speciale, precum și utilizarea sumelor reținute în conformitate cu prevederile art. 21 alin. (5) din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să aibă în vedere concluziile raportului semestrial privind situația economică și bugetară publicat, precum și opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta.

Pe baza Raportului semestrial privind situația economică și bugetară, prin prima rectificare bugetară s-a aprobat majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetare, fără afectarea țintei de deficit, fapt care a presupus implicit modificarea plafoanelor de cheltuieli aprobate prin Legea nr. 338/2015 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016.

În consecință, apreciem că normele derogatorii prevăzute la art. 65 din Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 reprezintă **reglementări specifice exercițiului bugetar** și se circumscriu atât delegării date de către Parlament Guvernului prin Legea nr. 123/2016 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, cât și regulilor stabilite prin Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare pentru efectuarea rectificărilor bugetare”.

- ”De altfel, dacă am pleca de la ipoteza că derogările de la Legea nr. 69/2010, republicată, aprobate prin Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 reprezintă în fapt măsuri fiscal-bugetare, acest lucru ar presupune că art. 1 pct. I.1 din Legea nr. 123/2016 nu ar fi constituit temei legal suficient pentru emiterea Ordonanței Guvernului nr. 14/2016, fiind necesar în acest sens ca, prin Legea nr. 123/2016, să fi fost stabilit în mod expres domeniul „Finanțe publice și economie - reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare”. O asemenea ipoteză este infirmată și de către avizul Consiliului Legislativ nr. 777/10.08.2016, emis asupra proiectul de Ordonanță a Guvernului devenit Ordonanța Guvernului nr. 14/2016, în care nu există mențiuni despre eventuala întemeiere incorectă a proiectului de ordonanță a Guvernului pe punctul respectiv din legea de abilitare, aviz care prin urmare nu ridică probleme de legalitate a derogărilor.

- ”Un alt motiv pentru care derogările de la Legea nr. 69/2010, republicată, aprobate prin Ordonanța Guvernului nr. 14/2016 nu reprezintă, de fapt, măsuri fiscal-bugetare este acela că derogările în cauză nu instituie norme juridice de sine-stătătoare care să reglementeze alte categorii de drepturi și obligații în domeniul fiscal-bugetar, decât cele stabilite de Legea nr. 69/2010, republicată. **Derogarea reprezintă un procedeu tehnic** aplicat la elaborarea actului normativ pentru ajustarea normelor juridice ale acestuia la condițiile reale ale mediului social, asigurarea echității și eficienței reglementării juridice”.

În concluzie, reprezentanții MFP argumentează că **"derogarea este un procedeu de tehnică legislativă, putând fi utilizat în actele normative pentru a institui o normă specială de la regula generală, iar legea de abilitare, abilitează Guvernul de a emite ordonanțe în anumite domenii enunțate limitativ prin aceste legi."**

3. Analiza modului de respectare, în cadrul execuției Bugetului General Consolidat pe anul 2016, a plafoanelor indicatorilor aprobați prin Legea anuală de aprobare a acestor plafoane (Legea nr. 182/2014, respectiv Legea nr. 338/2015) și actualizați prin legile de rectificare bugetară:

În cadrul prezentei acțiuni de verificare, echipa de control a analizat și modul în care s-a realizat, în urma execuției bugetare efective a anilor 2015 și 2016, încadrarea indicatorilor cadrului fiscal – bugetar în plafoanele aprobate **prin legile anuale de aprobare a acestor plafoane (Legea nr. 182/2014, respectiv Legea nr. 338/2015) și actualizați prin legile de rectificare bugetară.**

Conform datelor și informațiilor prezentate de Ministerul Finanțelor Publice, situația privind nivelul prevăzut și realizat efectiv al indicatorilor specificați în cadrul fiscal – bugetar este următoarea:

a) Pentru anul 2015:

Indicator	Plafoanele aprobate prin Legea 182/2014	Prevederi bugetare			Executia bugetară 2015
		Legea 186/2014 buget inițial	Rectificare I OG 20/2015	Rectificare II OUG 47/2015	
Soldul BGC (% din PIB)	-1,8	-1,8	-1,86	-1,85	-1,35
Soldul structural anual al administrației publice (% din PIB)	-1,0	-1,0			-0,5
Cheltuielile de personal ale BGC (% din PIB)	6,8	6,8	7,1	7,4	7,3
Plafoane privind					
-finantarile rambursabile care pot fi contractate de unitatile administrativ teritoriale (mil lei)	1.200,0	-	-	-	1.104,3
- tragerile din finantarile rambursabile contractate sau care urmeaza sa fie contractate de unitatile administrativ teritoriale (mil. lei)	1.200,0	-	-	-	1.200,0
Plafoane privind emiterea de garantii de catre Guvern, prin MFP, si de catre unitatile administrativ-teritoriale (milioane lei)	8.000,0	-	-	-	3.045,2
Datoria publica, calculata conform metodologiei Uniunii Europene (% din PIB)	40,5	-	-	-	38,4**)
Nivelul nominal al cheltuielilor de personal (milioane lei) ale BGC, din care:	48.373,4	48.373,3	49.854,3	52.139,7	52.070,0
a) bugetul de stat	20.048,0	20.048,0	20.660,6	21.256,1	21.002,8
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale *)	20.323,8	20.323,8	21.183,8	22.639,8	22.401,4
c) bugetul asigurarilor sociale de stat	168,0	168,0	168,0	171,4	168,8
d) bugetul FNUASS*)	154,0	154,0	162,3	169,0	167,2
e) bugetul asigurarilor pentru somaj	102,7	102,7	102,7	106,1	99,2
f) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii *)	7.350,9	7.350,8	7.301,2	7.521,2	7.926,9
g) alte bugete componente ale BGC *)	226,0	226,0	275,6	275,6	303,7

(exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori)					
Nivelul nominal al cheltuielilor totale (milioane lei) ale BGC , din care :	220.590,1	220.590,0	225.522,2	229.310,0	225.976,5
a) bugetul de stat	115.138,6	115.138,6	117.215,5	121.389,6	117.383,9
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale *)	58.694,8	58.694,8	60.963,6	64.155,7	65.224,9
c) bugetul asigurarilor sociale de stat	54.795,5	54.795,5	54.768,7	54.766,1	54.700,8
d) bugetul FNUASS*)	22.728,5	22.728,5	23.019,7	23.527,1	23.489,8
e) bugetul asigurarilor pentru somaj	1.486,4	1.486,4	1.432,6	1.326,2	1.199,7
f) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii *)	16.036,8	16.036,8	16.304,5	16.524,5	18.947,1
g) alte bugete componente ale BGC *)	8.316,0	8.316,0	7.894,0	6.680,5	4.874,4
(exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori)					
Soldul nominal al BGC (milioane lei), din care:	-13.004,0	-13.004,0	-13.004,0	-13.004,0	-9.630,7
a) bugetul de stat	-19.119,5	-19.119,5	-20.609,5	-24.335,5	-19.510,3
b) bugetul asigurarilor sociale de stat	211,8	211,8	211,8	213,5	240,0
c) bugetul FNUASS	0,0	0,0	0,0	0,0	-173,3
d) bugetul asigurarilor pentru somaj	224,0	224,0	265,6	382,0	498,3
e) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii	1.233,3	1.233,3	1.725,2	2.198,1	2.714,3
Soldul primar al BGC (milioane lei)	-2.474,7	-2.474,7	-2.679,3	-2.787,9	-57,5

*) Prevederile înscrise în Legea nr. 182/2014, Legea nr. 186/2014, OG nr. 20/2015 și OUG nr. 47/2015 valorile plafoanelor sunt estimative;

**) Datoria raportată prin Notificarea fiscală a deficitului și datoriei transmise către Eurostat în martie 2015. Menționăm că în prezent, ca urmare a modificării PIB, nivelul datoriei este de 38%

b) Pentru anul 2016:

Indicator	Plafoanele aprobate prin Legea 338/2015	Prevederi bugetare			Executia bugetară 2016
		Legea 339/2015 buget inițial	Rectificare I OG 14/2016	Rectificare II OUG 86/2016	
Soldul BGC (% din PIB)	-2,80	-2,80	-2,76	-2,75	-2,40
Soldul structural anual al administrației publice (% din PIB)	-2,73	-2,73			-2,4
Cheltuielile de personal ale BGC (% din PIB)	7,7	7,7	7,8	7,8	7,5
Plafoane privind :					
-finantarile rambursabile care pot fi contractate de unitatile administrativ teritoriale (mil. lei)	1.200,0	-	-	-	927,8
- tragerile din finantarile rambursabile contractate sau care urmează să fie contractate de către unitățile admin. - teritoriale (mil. lei)	1.200,0	-	-	-	939,4
Plafoane privind emiterea de garanții de către Guvern, prin MFP, și de către unitatile administrativ-teritoriale (milioane lei)	8.000,0	-	-	-	3.428,6
Datoria publică, calculată conform metodologiei Uniunii Europene (% din PIB)	41,0	-	-	-	37,6 **)
Nivelul nominal al cheltuielilor de personal (milioane lei) ale BGC , din care :	57.334,9	57.334,9	58.835,4	58.796,8	57.068,4
a) bugetul de stat	21.596,6	21.596,6	22.088,2	21.801,5	21.492,4
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale *)	25.274,9	25.274,9	25.866,9	26.210,1	25.155,7

c) bugetul asigurarilor sociale de stat	190,7	190,7	190,7	180,7	177,2
d) bugetul FNUASS*)	177,0	177,0	177,0	177,0	162,3
e) bugetul asigurarilor pentru somaj	102,6	102,6	102,6	101,7	100,3
f) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii *)	9.708,3	9.708,3	10.038,3	9.954,1	9.622,4
g) alte bugete componente ale BGC *) (exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori)	284,8	284,8	371,5	371,5	330,1
Nivelul nominal al cheltuielilor totale (milioane lei) ale BGC, din care :	238.875,5	238.875,5	242.670,1	242.975,7	235.263,0
a) bugetul de stat	123.260,9	123.260,9	127.202,7	127.016,8	124.349,7
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale *)	64.174,2	64.174,2	65.691,8	68.023,1	67.090,4
c) bugetul asigurarilor sociale de stat	52.369,8	52.369,8	52.240,1	52.240,1	52.196,4
d) bugetul FNUASS*)	26.352,2	26.352,2	26.658,5	26.696,3	26.106,0
e) bugetul asigurarilor pentru somaj	1.385,4	1.385,4	1.194,2	1.110,4	1.008,0
f) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii *)	21.244,5	21.244,5	21.502,0	20.738,3	19.473,1
g) alte bugete componente ale BGC *) (exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori)	5.517,9	5.517,9	5.164,5	5.031,4	3.896,0
Soldul nominal al BGC (milioane lei), din care:	-20.905,5	-20.905,5	-20.905,4	-20.858,4	-18.304,3
a) bugetul de stat	-27.200,1	-27.200,1	-27.780,8	-29.012,0	-28.602,9
b) bugetul asigurarilor sociale de stat	228,9	228,9	248,1	257,2	231,9
c) bugetul FNUASS	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.155,8
d) bugetul asigurarilor pentru somaj	508,4	508,4	717,2	801,0	893,0
e) bugetul institutiilor/activitatilor finantate integral si/sau partial din venituri proprii	1.841,4	1.841,4	1.841,4	2.387,4	2.972,0
Soldul primar al BGC (milioane lei)	-9.836,5	-9.836,5	-9.578,2	-10.212,2	-8.290,4

*) În Legea nr. 338/2015, Legea nr. 339/2015, OG nr. 14/2016 și OUG nr. 86/2016, valorile prevăzute ale plafoanelor sunt estimative;

**) Datoria raportată prin Notificarea fiscală a deficitului și datoriei transmise către Eurostat în martie 2016

Din analiza datelor privind indicatorii specifici cadrului fiscal – bugetar, prezentate mai sus, rezultă următoarele:

a) Nivelul efectiv al acestor indicatori, rezultat în urma execuției bugetare a anului 2015 și cea a anului 2016, s-a încadrat în plafoanele prevăzute în actele normative de aprobare a acestora, respectiv plafoanele aprobate prin:

- legea anuală de aprobare a acestor plafoane;
- legea bugetară anuală;
- ordonanțele guvernului de rectificare bugetară prin care au fost modificate aceste plafoane, prin derogare de la regulile fiscal – bugetare.

b) În anul 2016, nivelul efectiv al indicatorilor rezultați din execuția bugetară se încadrează sub plafoanele aprobate inițial prin Legea nr. 338/2015 și Legea bugetară nr. 339/2016 (prevederile inițiale), ceea ce conduce la concluzia că majorările acestor plafoane, operate prin ordonanțele de rectificare bugetară din anul 2016, nu au fost justificate de realitate.

Indicatorii care au înregistrat, în urma execuției bugetare a anului 2016, un nivel inferior față de prevederile bugetare inițiale, deci cu atât mai mult față de plafoanele majorate prin rectificările bugetare din timpul anului 2016, sunt următorii: Soldul Bugetului General Consolidat (% din PIB), Soldul nominal al BGC, Soldul primar al BGC,

Plafonul cheltuielilor de personal ale BGC (% din PIB), Nivelul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC, Nivelul nominal al cheltuielilor totale ale BGC.

Cauza principală a acestei situații este reprezentată de acuratețea redusă a rectificărilor bugetare, în condițiile abordării accentuat optimistă a fundamentării veniturilor și cheltuielilor bugetare, a căror programare inițială este mult mai aproape de realitate, deși la momentul elaborării celor două acte normative de rectificare a legii bugetului de stat existau suficiente informații referitoare la execuția bugetară la 30.06.2016, respectiv 30.09.2016.

*

* *

În urma derulării acțiunii de control, a fost încheiat la Ministerul Finanțelor Publice raportul de control înregistrat sub numărul 43620/16.06.2017.