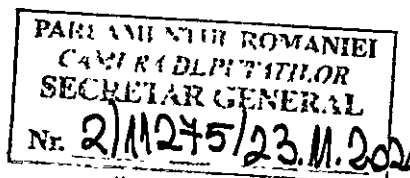




SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL



Nr. 11015/2021
22. NOV. 2021

**Către: DOMNUL GEORGE IONUȚ DUMITRICĂ,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 17 noiembrie 2021

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2020 privind organizarea și desfășurarea recensământului populației și locuințelor din România (Bp.425/2021, L481/2021);*
2. *Proiectul de Lege pentru modificarea art.27 alin.(4) din Ordonanța Guvernului nr.43/1997 privind regimul drumurilor (Bp.68/2021, Plx. 239/2021);*
3. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 24/2020, Plx. 248/2020);*
4. *Proiectul de Lege privind acordarea voucherelor culturale pentru elevi (Bp.324/2021, Plx.471/2021);*
5. *Proiectul de Lege privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. – S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița (Bp.323/2021, Plx. 536/2021);*
6. *Proiectul de lege pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2005 privind recunoașterea și funcționarea grupurilor și organizațiilor de producători, pentru comercializarea produselor agricole și silvice (Bp.435/2020, Plx. 645/2020);*
7. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997 (Bp. 227/2021, Plx. 472/2021);*
8. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.31/2007 privind reorganizarea și funcționarea Academiei Oamenilor de Știință din România (Bp.214/2021, Plx.490/2021);*
9. *Propunerea legislativă pentru acordarea de despăgubiri pentru pagube cauzate de epizootia de gripă aviară (Bp. 341/2021, Plx.503/2021);*
10. *Proiectul de Lege privind trecerea unor bunuri imobile din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale "Apele Române", în domeniul public al unor unități*

administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale sau consiliilor județene ale acestora (Bp. 112/2017, Plx. 241/2017);

11. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 229 din Legea nr. 71/2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (Bp. 48/2021, Plx. 252/2021);

12. Propunerea legislativă pentru completarea O.U.G nr.57/2019 privind Codul administrativ (Plx.344/2021);

13. Propunerea legislativă pentru plafonarea prețurilor la energie electrică și gaze pentru consumatorii casnici (Bp. 413/2021, Plx.526/2021);

14. Proiectul de Lege pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (Bp.282/2021, Plx.521/2021);

15. Propunerea legislativă pentru modificarea Art. 12, alin. (1) din Legea Farmaciei nr. 266/2008, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 85 din 02 februarie 2015 (Bp.219/2015, Plx.763/2015);

16. Propunerea legislativă privind stabilirea măsurilor de sprijin a întreprinderilor mici și mijlocii, a căror activitate este afectată de creșterile de prețuri și tarife la energie, gaze și combustibil (Bp.430/2021, Plx. 527/2021).

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

~~SECRETAR DE STAT~~



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de Lege privind acordarea voucherelor culturale pentru elevi*, inițiată de doamna deputat PSD Intotero Natalia-Elena împreună cu un grup de parlamentari PSD, AUR și Minorități Naționale (Bp.324/2021, Plx.471/2021).

I. Principalele reglementări

Proiectul de lege reglementează cadrul de acordare, în beneficiul elevilor din învățământul preuniversitar, a bonurilor de valoare pentru cultură, cu scopul de a susține educația culturală a copiilor și tinerilor din România.

II. Observații și propuneri

1. Cu titlu preliminar, învederăm faptul că, de *lege lata*, art. 84 alin. (4) din *Legea nr. 1/2011* prevede următoarele: „(4) *Elevii beneficiază de tarife reduse cu minimum 75% pentru accesul la muzee, la concerte, la spectacole de teatru, de operă, de film și la alte manifestări culturale și sportive organizate de instituții publice.*”

În măsura în care se apreciază că soluțiile legislative existente nu sunt suficiente, considerăm că ar fi mai indicată o intervenție expresă asupra acestor prevederi, în sensul completării corespunzătoare a ipotezelor care intră în conținutul normativ al respectivelor dispoziții. Din această perspectivă, considerăm că se impune o reanalizare de ansamblu a prezentei propuneri și o reconfigurare structurală a sa, în caz contrar s-ar crea un paralelism legislativ, interzis de dispozițiile *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă*

pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, conform art. 5 alin. (1), în domeniul educației și al formării profesionale prin sistemul de învățământ, dispozițiile *Legii nr. 1/2011* prevalează asupra oricăror prevederi din alte acte normative.

Totodată, considerăm că inițiativa legislativă trebuie să fie integrată în legislația existentă, respectiv corelată cu prevederile actelor normative în vigoare, având în vedere că, în prezent, există legislație în domeniul acordării biletelor de valoare.

Astfel, la art.21 din Capitolul V - Tichetele culturale din *Legea nr.165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările ulterioare*, este reglementată măsura potrivit căreia se acordă angajaților, lunar sau ocazional, bilete de valoare pentru achitarea contravalorii de bunuri și servicii culturale care include și achiziția de „*abonamente sau bilete la spectacole, concerte, proiecții cinematografice, muzee, festivaluri, târguri și expoziții, permanente sau itinerante, parcuri tematice, inclusiv cele destinate copiilor*”, precum și „*cărți, manuale școlare, albume muzicale, filme, în orice format*”.

2. Din punct de vedere al tehnicii legislative, semnalăm că pentru a desemna biletele de valoare acordate elevilor pentru achitarea contravalorii unor bunuri și servicii culturale, propunerea legislativă utilizează noțiuni diferite, precum „*voucher cultural pentru elevi*”, „*bon de valoare pentru cultură*”, „*bon cultural*”, „*bon*” și „*bilete de valoare*”.

Precizăm că *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, și *Legea nr. 165/2018* folosesc noțiunea de tichete culturale, definite de aceasta din urmă drept „*bilete de valoare acordate angajaților, lunar sau ocazional, pentru achitarea contravalorii de bunuri și servicii culturale*”.

În inițiativa legislativă nu sunt prezente elementele care permit stabilirea regimului fiscal, cum ar fi, spre exemplu, definirea clară a beneficiarilor voucherelor culturale. Astfel, în cuprinsul art.1 din inițiativa legislativă sunt indicați elevii din învățământul preuniversitar, la lit.d) de la alin.(6) al art.4 este menționat „*salariatul care este în drept să utilizeze bonul*”, iar la alin.(7) al art.4 se face referire la „*codul numeric personal al persoanei care este în drept să utilizeze bonul*”.

În acest context, era necesară stabilirea unei distincții, pentru evitarea unor confuzii privind tichetul cultural, acordat ocazional, angajaților, pentru cheltuieli sociale potrivit prevederilor *Legii nr.165/2018*, al cărui regim fiscal este reglementat de *Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și*

completările ulterioare, și voucherul sau bonul de valoare sau cultural propus a fi acordat în beneficiul elevilor din învățământul preuniversitar.

3. Potrivit *Expunerii de motive*, „prezentul proiect de lege prevede o sarcină financiară semnificativă asupra bugetului de stat, ținând cont de faptul că în România există aproximativ 2,9 milioane de elevi în învățământul preuniversitar de stat”. Totuși, semnalăm că normele propuse pentru finanțarea biletelor de valoare acordate elevilor pentru achitarea contravalorii unor bunuri și servicii culturale sunt necorelate și lipsite de claritate, ceea ce ar putea conduce la concluzia că sursa de finanțare nu are un caracter obiectiv și real, contravenind, astfel, jurisprudenței Curții Constituționale în materie.

În acest sens, menționăm că prevederile art. 3 alin. (1) lit. a) și b) din propunerea legislativă, care stabilesc „finanțatorii bonurilor culturale pentru elevii din învățământul preuniversitar”, sunt similare cu cele prevăzute la lit.a) și b) ale art.3 din *Legea nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările și completările ulterioare*, care, însă, reglementează o ipoteză juridică diferită, și anume stabilirea categoriilor de angajatori care pot acorda, în beneficiul angajaților, bilete de valoare, inclusiv tichete culturale. În consecință, raportat la scopul prezentei propuneri legislative, din cuprinsul acesteia nu rezultă cu claritate modul în care instituțiile publice și operatorii economici prevăzuți în norma propusă finanțează acordarea biletelor de valoare.

Totodată, semnalăm o necorelare între prevederile art. 3 alin. (1) din prezenta propunere legislativă, potrivit căroră finanțatori sunt inclusiv instituțiile publice locale și anumiți operatori economici, și cele ale art. 4, care prevăd că „bonurile de valoare se acordă în limitele sumelor prevăzute cu această destinație în bugetul de stat”. Menționăm că autoritățile administrației publice locale își finanțează activitatea prin bugetele locale și beneficiază de autonomie administrativă și financiară, iar operatorii economici prevăzuți la art.3 alin. (1) lit.b) au propriile bugete de venituri și cheltuieli, aprobate în conformitate cu prevederile art. 4 din *Ordonanța Guvernului nr.26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară, cu modificările și completările ulterioare*. Având în vedere cele menționate, recomandăm reanalizarea soluțiilor propuse la art. 3 alin. (1), precum și a normelor aflate în conexiune cu acest alineat, și anume art.4 alin. (2)-(4), art. 5 alin.(3) și art. 7 alin. (1), astfel încât să fie evitată posibila existență a unui viciu de neconstituționalitate extrinsecă, cauzată de lipsa unei surse de finanțare cu caracter real, obiectiv și efectiv.

4. Menționăm că propunerea legislativă nu stabilește un mod centralizat de finanțare și acordare a biletelor de valoare care să ofere posibilitatea tuturor elevilor din învățământul preuniversitar, inclusiv a celor proveniți din medii socio-economice dezavantajate, să beneficieze de aceste instrumente financiare care să le faciliteze accesul la cultură. Astfel, art. 3 alin. (1) include în lista „finanțatorilor” instituții publice centrale și locale și operatori economici cu capital integral sau majoritar de stat, fără a rezulta din prevederile propuse modalitatea în care biletele de valoare ar putea fi acordate tuturor elevilor din învățământul preuniversitar. De asemenea, așa cum rezultă din normele menționate la alin. (3) și (4) ale art.4, valorile nominale ale tichetelor culturale pentru elevi pot să difere atât între instituțiile publice centrale și cele locale, cât și între instituțiile publice locale, dând naștere, astfel, unor inechități între elevii cărora le sunt acordate.

De asemenea, nu este prevăzut un criteriu valoric și pentru operatorii economici finanțatori. Precizăm că este neconstituțională acordarea voucherelor cu valori diferite, în mod aleatoriu.

Prin inițiativa legislativă se propune, în cazul instituțiilor publice locale, stabilirea prin hotărâre a consiliului local a valorii voucherului cultural, dar nu se specifică nimic despre modalitatea de stabilire a valorii acestuia în cazul instituțiilor publice centrale.

De asemenea, în textul inițiativei legislative nu este reglementată nicio autoritate care să gestioneze fondurile bănești și reiese că fiecare finanțator ar trebui să se ocupe cu gestiunea fondurilor proprii, dar este imposibil ca aceștia să își coordoneze activitatea, astfel încât să acopere cele aproximativ 3.000.000 de persoane potențial beneficiare și să pună la dispoziția unităților emitente numele, prenumele și codul numeric personal al beneficiarilor.

5. La art.3 din inițiativa legislativă se face referire la finanțatori ca fiind instituții publice definite potrivit prevederilor pct.30 al art.2 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, și ale pct.39 al art.2 din *Legea nr.273/2006 privind finanțele locale, cu modificările și completările ulterioare*, fără a se lua în considerare că acestea sunt denumiri generice care cuprind o serie de instituții cu sisteme de finanțare și forme de organizare diferite.

Având în vedere cele de mai sus, era necesar să se specifice, distinct, instituțiile și bugetele din care se dorește finanțarea voucherelor și să se coreleze cu prevederile art.4 din inițiativa legislativă potrivit cărora finanțarea se face de la bugetul de stat.

La alin.(2) al art.3 din inițiativa legislativă se prevede că „*lista finanțatorilor prevăzuți la alin.(1) se poate completa anual sau de câte ori este necesar prin ordin comun al miniștrilor educației și culturii*”, deși la alin.(1) nu este prevăzută o listă de entități juridice, ci doar categoriile care pot avea calitatea de „*finanțatori*”.

Textul alin.(3) al art.3 din inițiativa legislativă nu are finalitate.

6. La alin.(1) al art.4 se prevede că bonurile de valoare se acordă din bugetul de stat, fără a se preciza modalitatea concretă și/sau ordonatorul principal de credite prin al cărui buget se alocă sumele, deși în cazul instituțiilor publice locale acestea trebuie acordate prin bugetele locale, iar în cazul operatorilor economici, prin bugetele acestora.

Precizăm că din cuprinsul inițiativei legislative se înțelege că același elev ar putea primi bonuri de la mai multe instituții centrale și locale și de la operatori economici.

7. La alin.(3) al art.4 din inițiativa legislativă se prevede că „*nivelul minim al sumelor acordate anual de instituțiile publice centrale, sub forma bonurilor culturale, unui elev din învățământul preuniversitar este de 250 de lei*”, dar nu există reglementări care să stabilească modalitatea în care se coordonează toate instituțiile centrale pentru atingerea acestei valori.

8. La lit.d) de la alin. (6), precum și la alin.(7) ale art.4 se instituie obligația înscrierii codului numeric personal în mod nesecurizat alături de numele și prenumele persoanei beneficiare, dar acestea sunt date cu caracter personal protejate conform *Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)*.

9. Referitor la entitățile descrise la art. 3 lit. a) din propunerea legislativă¹, subliniem că acestea, în speță instituțiile publice centrale și locale, au calitatea de autorități contractante în sensul art. 4 alin. (1) lit. a) din *Legii nr. 98/2016*² și, implicit, obligația de a respecta prevederile legislației în domeniul achizițiilor publice.

¹ a) instituțiile publice centrale și locale, așa cum sunt definite la art. 2 pct. 30 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, și la art. 2 pct. 39 din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv cele finanțate integral din venituri proprii;

² privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare

Precizăm că aceeași obligație cade inclusiv în sarcina operatorilor economici menționați la art. 3 lit. b) din proiectul de act normativ³, dacă aceștia se încadrează în categoria organisme de drept public în sensul art. 4 alin. (2) din *Legea nr. 98/2016*, respectiv în situația în care sunt, de asemenea, autorități contractante în temeiul art. 4 alin. (1) lit. b) din lege.

Or, contrar celor expuse anterior, la art. 5 din inițiativa legislativă s-au stipulat următoarele dispoziții:

„(1) Bonurile de valoare se emit numai de către unitățile autorizate de Ministerul Finanțelor Publice, denumite în continuare unități emitente.

(2) Unitățile emitente desfășoară această activitate numai în baza autorizației de funcționare, acordată de Ministerul Finanțelor Publice. Autorizația de funcționare se acordă potrivit criteriilor stabilite de către Ministerul Finanțelor Publice, prin ordin al ministrului, astfel încât să se asigure dezvoltarea concurențială a serviciilor prevăzute de prezenta lege.

*(3) Pot avea calitatea de unități emitente instituțiile centrale și locale și operatorii economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară înființate în baza Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu respectarea prevederilor alin. (1) și (2)”.
După cum se poate observa, în actuala redactare, textul preconizat pentru art. 5 alin. (3) contravine prevederilor legislației în domeniul achizițiilor publice, în vigoare, întrucât restrânge nejustificat participarea operatorilor economici la procedura de atribuire a serviciilor privind emiterea bonurilor de valoare.*

Nu putem, însă, exclude posibilitatea ca intenția legiuitorilor să fie, de fapt, încheierea contractelor de achiziții publice/acorduri-cadru între entități din sectorul public, caz în care soluția juridică propusă la art. 5 alin. (3) din inițiativă ar trebui revăzută, prin corelare cu dispozițiile art. 31 din *Legea nr. 98/2016*.

În continuare, lăsând la o parte scopul neclar al normei prevăzute la art. 5 din propunerea legislativă, era necesară inserarea unui alineat distinct, al cărui conținut să prevadă atât faptul că achiziția serviciilor privind emiterea bonurilor de valoare se realizează cu respectarea legislației în domeniul achizițiilor publice, cât și faptul că la estimarea valorii contractului de achiziție publică nu se ia în calcul valoarea nominală a bonurilor de valoare.

³ b) operatorii economici astfel cum sunt definiți de Ordonanța Guvernului nr. 26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară, aprobată cu completări prin *Legea nr. 47/2014*, cu modificările și completările ulterioare

10. La art.5 din inițiativa legislativă se prevede că bonurile culturale se emit de către unitățile autorizate de Ministerul Finanțelor și, totodată, că pot avea calitatea de unitate emitentă instituțiile publice centrale și locale și operatorii economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară.

Precizăm că, în prezent, Ministerul Finanțelor autorizează, potrivit prevederilor *Legii nr.165/2018*, ale *Legii nr.248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor provenind din familii defavorizate*, republicată, ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.115/2020 privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de persoane cele mai defavorizate care beneficiază de mese calde pe bază de tichete sociale pe suport electronic pentru mese calde, acordate din fonduri externe nerambursabile, precum și unele măsuri de distribuire a acestora, cu modificările și completările ulterioare*, ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.133/2020 privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de elevi cei mai defavorizați care beneficiază de sprijin educațional pe bază de tichete sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional acordate din fonduri externe nerambursabile, precum și unele măsuri de distribuire a acestora, cu modificările ulterioare*, și ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanță, cu modificările și completările ulterioare*, persoanele juridice înființate în baza *Legii societăților nr.31/1990*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituțiile de credit, persoane juridice române și sucursalele instituțiilor de credit autorizate în state membre ale Uniunii Europene și notificate către Banca Națională a României, potrivit legii.

În acest context, considerăm necesară, în funcție de intenția de reglementare, reanalizarea necesității menținerii prevederilor privind autorizarea unităților emitente de către Ministerul Finanțelor.

Totodată, în funcție de abordarea aleasă de inițiatori privind problematica autorizării de către Ministerul Finanțelor a unităților emitente, era necesar să fie introduse în inițiativa legislativă dispoziții similare prevederilor *Legii nr.165/2018*, referitoare la:

- obligația unităților emitente de a deschide conturi sau subconturi de plăți distincte prin care se virează sumele reprezentând încasările și plățile aferente valorii nominale a voucherelor culturale pentru elevi, astfel încât să permită o evidență clară a sumelor utilizate în temeiul contractului de achiziție publică încheiat;

- modalitatea de decontare a voucherelor culturale pentru elevi între unitățile care acceptă aceste bonuri și unitățile emitente.

11. Articolul 14 stabilește în sarcina Ministerului Educației obligativitatea emiterii unor norme metodologice privind emiterea și utilizarea acestor bonuri. În acest sens, precizăm că Ministerul Educației nu poate emite norme privind bugetul și activitatea altor persoane juridice cu capital public sau privat.

De asemenea, considerăm că nu se justifică elaborarea unor norme, atât timp cât acestea sunt cuprinse în conținutul propunerii legislative pentru acordarea voucherelor culturale pentru elevi.

12. Impactul bugetar generat de aplicarea prevederilor inițiativei legislative este influențat de sursa de finanțare a voucherelor culturale (buget de stat, instituții publice centrale și locale sau operatori economici), precum și de beneficiarul acestora (elev în învățământul preuniversitar sau salariat).

În situația în care finanțarea voucherelor culturale se face de la bugetul de stat (instituții publice centrale și locale), iar elevii din învățământul preuniversitar sunt beneficiarii acestora, efectul măsurii legislative este de a genera impact asupra cheltuielilor bugetare.

În situația în care finanțarea voucherelor culturale se asigură de operatorii economici, iar salariații sunt beneficiarii acestora (pentru copiii lor care au calitatea de elevi în învățământul preuniversitar), se evidențiază o majorare a cheltuielilor operatorilor economici. În aceste condiții măsura legislativă generează un impact asupra veniturilor bugetare care nu poate fi cuantificat, întrucât evaluarea dimensiunii acestuia depinde de comportamentul/opțiunea operatorilor economici de a acorda vouchere culturale.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar asumată în anul 2021, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Florin-Vasile CÎȚU

PRIM-MINISTRU

Domnului președinte al Camerei Deputaților