



PRIM MINISTRU

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 *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice*, inițiată de domnii deputați AUR George - Nicolae Simion, Sorin - Titus Muncaciu și Antonio Andrușceac (**Bp. 379/2024**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare, modificarea și completarea *Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul introducerii unui mecanism mai eficient al procesului bugetar, propunându-se, potrivit *Expunerii de motive* următoarele:

- creșterea rolului, competențelor și responsabilităților în procesul bugetar ale Parlamentului României, Guvernului României, respectiv Ministerului Finanțelor, prin asumarea și aprobarea Strategiei macroeconomice privind dezvoltarea economică a României, elaborată de Guvern, care ia în considerare perspectivele economice și prioritățile politice cuprinse în Programul de guvernare acceptat de Parlament;
- stabilirea unei răspunderi pentru întocmirea și structurarea bugetului, pentru estimarea veniturilor și cheltuielilor bugetare, precum și responsabilităților instituțiilor publice implicate în procesul bugetar în politica de dezvoltare financiară și economică, procesul complex de luare a măsurilor ca reacție la situațiile de criză;

- creșterea responsabilității pentru prezentarea veniturilor și cheltuielilor alocate în proiectul de buget. Procesul de alocare trebuie să

fie transparent, cuantumurile veniturilor și cheltuielilor alocate trebuie incluse în proiectul de buget în limita valorilor care sunt certe la data întocmirii proiectului de buget.

II. Observații

1. Precizăm că cea mai amplă modificare a *Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, a fost realizată prin *Legea nr.270/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.500/2002 privind finanțele publice*. Această modificare a luat în considerare deja toate argumentele invocate în *Expunerea de motive* a acestei inițiative legislative, respectiv:

- modificarea, după apariția *Legii nr.500/2002, a Regulamentului (CE, Euratom) nr.1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene*, ca urmare a evoluției structurii instituționale și lărgirilor succesive, reglementare care a stat la baza elaborării legii finanțelor publice actuale,

- amplul pachet legislativ al Comisiei Europene privind guvernanța economică, lansarea semestrului european pentru consolidarea și întărirea politicilor economice a statelor membre,

- pachetul legislativ, intrat în vigoare în legislația națională, la acea dată, care a vizat reforma cheltuielilor publice și care include *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr .69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 284/2010*, în prezent abrogată, *Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea privind sistemul unitar de pensii publice nr.263/2010, cu modificările și completările ulterioare*, abrogată din 1 septembrie 2024, care au impus o modelare mai atentă și mai riguroasă a conduitei politicii fiscal bugetare.

În acest context, precizăm că fundamentarea motivării elaborării inițiativei legislative nu mai este actuală.

Totodată, schimbările preconizate în *Expunerea de motive* care însoțește această inițiativă legislativă nu aduc modificări de substanță textului inițial al legii și induc confuzii în realizarea procesului bugetar, dar și unele omisiuni prin eliminarea unor prevederi importante.

Mai mult decât atât, invocarea numărului mare de modificări aduse *Legii nr.500/2002* nu este relevantă, având în vedere că modificările și

completările aduse unui act normativ sunt evenimente legislative permise de *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, ca urmare a unor spețe noi care intervin în procesul de implementare, care la momentul elaborării actului normativ inițial nu puteau fi prevăzute, spețe determinate de contextul intern și internațional în continuă schimbare.

Astfel, analizând în ansamblul său dispozițiile propunerii legislative, se observă că, din modificările propuse, nu rezultă în mod clar și expres nici modul în care responsabilitățile în procesul bugetar urmează să fie partajate între instituții și nici competențele partajate între ordonatorii de credite și Ministerul Finanțelor.

Previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, prin lipsa de precizie și claritate evidențiată, destinatarii normei (ordonatorii de credite și Ministerul Finanțelor) nu își pot forma o reprezentare clară cu privire la răspunderile stabilite și întinderea acestora.

Acest aspect contravine normelor de tehnică legislativă, *Legea nr.24/2000* stabilind în cuprinsul art.8 alin.(4) că „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia claritatea dispozițiilor.*”

2. În ceea ce privește Articolul unic pct. 1-3 din inițiativa legislativă, prin care se propune introducerea Strategiei macroeconomice privind dezvoltarea economiei în funcție de care trebuie realizată politica fiscal bugetară, precizăm că, deja se elaborează Strategia fiscal bugetară pentru trei ani bugetari, document strategic introdus de *Legea responsabilității fiscal - bugetare nr. 69/2010*, care stabilește liniile strategice privind politica fiscal bugetară pe un orizont de 3 ani și la care participă toți actorii implicați în procesul bugetar.

La pct. 1 al inițiativei legislative se propune modificarea alin. (1) al art. 17. Astfel, față de varianta actuală a acestuia, se propune adăugarea la finalul acestuia a sintagmei „*și aprobate de Parlament în ședința comună a Camerelor reunite*”, cu referire la Strategia macroeconomică. Precizăm că această propunere nu este corelată cu conținutul art. 17 din *Legea nr.500/2002*, acest articol vizând „*Rolul Parlamentului*”.

În același timp la Articolul unic, pct.2 al inițiativei legislative, se propune introducerea unui nou alineat după art.17 alin.(1), respectiv alin. (1¹), în care se menționează că "*Strategia macroeconomică privind dezvoltarea economiei României (...) și este aprobată de Camerele reunite ale Parlamentului României*. Având în vedere cele menționate mai sus, considerăm că nu se justifică modificarea alin. (1) al art. 17.

De asemenea se va avea în vedere competența primară/delegată a Guvernului, astfel cum aceasta este reglementată în cuprinsul art. 108 și art.115 din *Constituția României, republicată*, fiind necesar să se prevadă prin ce act normativ urmează a se aproba respectiva Strategie, cu respectarea întocmai a regimului aplicabil fiecărei categorii de acte. În acest context, este necesar să se țină cont și de prevederile art.74 din *Constituție* referitoare la inițiativa legislativă precum și la modalitatea în care Guvernul exercită acest drept de inițiativă legislativă.

În plus, art. 110 din *Constituție* reglementează cu privire la încetarea mandatului Guvernului, *Legea fundamentală* nedelegând legiuitorului competența de a stabili și alte situații în care Guvernul poate fi demis. Prin urmare, textul propus pentru alin. (1²) al art.17 din *Legea 500/2002* contravine prevederilor constituționale menționate mai sus.

3. În privința propunerii de modificare a art.19 alin.(1) lit. a) de la pct. 5 al Articolului unic din inițiativa legislativă, prin care se au în vedere acțiuni pe care Ministerul Finanțelor le face deja în cadrul procesului bugetar, dar elimină una din atribuțiile principale ale Ministerului Finanțelor și anume coordonarea acțiunilor privind elaborarea legilor privind aprobarea contului general anual de execuție. Întrucât Ministerul Finanțelor exercită în continuare această sarcină, de a pregăti proiectul legilor privind aprobarea contului general anual de execuție, considerăm necesară menținerea prevederii actuale.

Menționăm că Ministerul Finanțelor aplică politica Guvernului și contribuie la elaborarea implementarea strategiei în domeniul finanțelor publice, în exercitarea administrării generale a finanțelor publice, asigurând utilizarea pârghiilor financiare, în concordanță cu cerințele economiei de piață pentru stimularea inițiativei operatorilor economici.

De asemenea, prin această propunere se extinde aria de atribuții a Ministerului Finanțelor, de la coordonarea acțiunilor care sunt în responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar, la coordonarea și răspunderea acțiunilor care sunt în legătură cu

responsabilitatea Guvernului.

În acest context, prin raportare la prevederile art. 22 din *Legea nr.500/2002*, considerăm că Ministerul Finanțelor nu poate răspunde pentru responsabilitățile care revin fiecărui minister și autorități, ci doar pentru atribuții strict legate de activitatea sa.

Menționăm că "*Programul de Guvernare 2023-2024*" prezintă detaliat atât obiectivele generale, cât pe cele specifice fiecărui minister, implicit pe cel al Ministerului Finanțelor. Acesta prezintă strategii fiscal-bugetare macroeconomice, iar preluarea acestora în cadrul *Legii nr. 500/2002*, are efect redundant.

Astfel, considerăm că textul pct. 5 este neclar și era necesară reanalizarea lui.

4. Cu referire la pct. 6 al Articolului unic din inițiativa legislativă, care vizează modificarea art. 21, menționăm următoarele:

- propunerea de la alin. (1) trebuia analizată, deoarece intră în contradicție cu art. 20 din *Legea nr.500/2002*, care definește categoriile de ordonatori de credite, întrucât nu instituția/autoritatea exercită sarcinile de ordonator de credite, ci conducătorul acesteia, context în care nu se justifică această propunere.

Totodată, considerăm că era necesar să se revadă alin. (4), (6), (7) și (9), întrucât trimiterele la prevederile alin. (1) al art.21 sunt eronate.

Textul propus pentru art. 21 alin. (1) pare ca fiind lipsit de valoare normativă, fiind prevăzut, de o manieră lacunară, faptul că "*fiecare autoritate și instituție execută sarcinile de ordonator de credite*".

De asemenea, tot la acest punct, respectiv alin. (2) - (9) ale art. 21 sunt identice cu prevederile actuale ale art.21 alin. (1) - (8) din *Legea nr. 500/2002*, iar propunerea de la alin. (1) ar trebui să facă obiectul de modificare a art.22 - *Responsabilitățile ordonatorilor de credite*.

- la finalul alin. (6) este prevăzut un asterisc fără a se preciza la finalul art.21 la ce anume face trimitere acesta;

- la alin. (7) era necesar să se înlocuiască alin.(5) cu alin.(6);

- la alin.(9) era necesar să se înlocuiască alin.(1) și (3) cu alin.(2) și (4).

De asemenea, alin.(10), nou introdus este în contradicție cu procedura bugetară, întrucât bugetul unui ordonator de credite nu cuprinde și venituri, în concluzie aceștia nu pot urmări în execuție acest indicator.

5. Precizăm că, la nivelul Ministerului Finantelor este în curs de implementare jalonul 234 „*Îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară*” care impune implementarea abordării bugetare pe bază de programe, pentru a reflecta utilizarea banilor publici în vederea atingerii obiectivelor și a indicatorilor asociați programului bugetar, respectiv trecerea de la un buget de resurse la un buget de rezultate, și jalonul 123 „*Bugetarea verde*” din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), care are în vedere implementarea etichetării verzi a cheltuielilor bugetare și cheltuielilor fiscale. În funcție de aspectele care intervin în implementarea și realizarea acestor jaloane, va fi luată în considerare modificarea *Legii nr. 500/2002*, în situația în care se impune acest proces.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative**

~~Cu stimă,~~

~~Ion-Marcel~~ **CIOLACU**

PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului