

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (ce vizează
îmbunătățirea managementului finanțelor publice)

<p>1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ</p> <p>Autorul proiectului este Ministerul Finanțelor.</p>
<p>2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ</p>
<p>2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ</p> <p>Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) este elaborat în scopul sporirii eficienței, performanței și transparenței finanțelor publice și asigurării realizării Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.71/2023.</p>
<p>2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative</p> <p>Consolidarea disciplinei bugetar-fiscale și asigurarea gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice are loc în baza Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. Totodată, aplicarea normelor legii vizate denotă despre unele aspecte reglementate insuficient, ceea ce impune efectuarea intervențiilor respective. Principalele deficiențe sunt:</p> <p>1. Nivelul de executare a bugetului de către autoritățile publice depinde nu doar de posibilitatea de absorbție a alocațiilor, dar și de calitatea estimării necesităților prezentate la etapa elaborării proiectului legii bugetare anuale. Actualmente, Legea nr.181/2014 nu reglementează prioritizarea cheltuielilor publice la etapa planificării, ceea ce creează situații incerte, în special în cazul spațiului fiscal limitat, dar în același timp oferă posibilitatea de redistribuire a alocațiilor deja de la începutul anului bugetar. În ultimii ani, variația devierilor dintre indicatorii bugetului aprobat inițial și bugetului executat are tendință negativă, ceea ce afectează credibilitatea bugetului. Acest fapt este confirmat prin rezultatele evaluării performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA). Lipsa priorităților stabilite prin lege și nelimitarea datei de la care poate fi inițiată redistribuirea alocațiilor permite instituțiilor bugetare de a redistribui alocațiile aprobate în buget din primele zile ale anului bugetar, astfel contribuind la reducerea responsabilității acestora în procesul de planificare bugetară și sporește numărul și volumul operațiunilor de redistribuire a alocațiilor pe parcursul anului.</p> <p>2. Ministerul Finanțelor, ca organ responsabil de avizarea obligatorie a proiectelor de acte normative care au impact asupra bugetului public național, se confruntă cu unele dificultăți urmare lipsei descrierii detaliate a impactului, chiar dacă prin Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative sunt stabilite anumite cerințe. Situația dată tergiversează procesul de avizare a proiectelor de acte normative, precum și subminează principiul previzibilității și sustenabilității bugetelor. În același timp, legea în cauză conține ambiguități ce se referă la avizarea obligatorie a proiectelor de acte normative care au impact asupra bugetului public național. Conform art.32 alin.(2²) din Legea nr.100/2017, Ministerul Finanțelor examinează proiecte de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor, inclusiv promovate de autoritățile administrației publice locale (APL) conform competențelor atribuite de cadrul legal la nivel local care au impact nemijlocit asupra bugetului local. Potrivit art.18 din Legea nr.100/2017, actele normative ale APL se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de</p>

Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea. Drept urmare, proiectele de acte normative vizate nu cad sub incidența prevederilor art.32 alin.(2²) din Legea nr.100/2017. Astfel, Ministerul Finanțelor urmează să fie responsabil pentru avizarea obligatorie a proiectelor de acte normative promovate de subiecții cu drept de inițiativă legislativă care au impact financiar asupra bugetelor locale luate în ansamblu, și nu a celor individuale (pentru cele 931 unități administrativ-teritoriale), prin promovarea la nivel local a unor acte normative aplicabile doar în raza teritoriului administrat.

3. Unul dintre pilonii pe care se bazează estimările cadrului de resurse bugetare pe termen mediu și pentru anul bugetar respectiv sunt prognozele principalelor indicatori macroeconomici. Indicatorii menționați caracterizează ansamblul economic al țării și fundamentează necesitatea aprobării/adoptării deciziilor politicii economice. Conform Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern, Guvernul își desfășoară activitatea în domeniul economie per general. În temeiul Hotărârii Guvernului nr.143/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării (MDED), funcția în domeniul de analiză și prognozare macroeconomică este delegată ministerului dat. Concomitent, Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.124/2023 (Ordinul anterior nr.209/2015 e abrogat) întru implementarea Legii nr.181/2014, stipulează că MDED, în comun cu Banca Națională a Moldovei și Ministerul Finanțelor, este responsabil pentru elaborarea prognozei macroeconomice pe termen mediu. Norma în vigoare, după opinia reprezentanților societății civile, este confuză în sensul legalității prognozelor elaborate, luând în considerare importanța acestora în procesul de planificare bugetară.

4. În limita prevederilor Legii nr.181/2014, majorarea veniturilor și cheltuielilor din contul transferurilor repartizate prin hotărâri de Guvern din fondurile de urgență sau din alte alocații, în temeiul unor prevederi din legele bugetului de stat, se efectuează cu permisiunea de modificare a bugetelor respective prin hotărârile de Guvern pentru alocarea/repartizarea mijloacelor. Această normă împiedică plenitudinea raportării bugetelor componente ale bugetului public național, în special bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM).

5. Conform Legii nr.181/2014, cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se finanțează inclusiv și din veniturile colectate de acestea. Mărimea tarifelor la servicii se stabilește de către Guvern sau, după caz, de către autoritățile administrației publice locale, în funcție de bugetul de la care se finanțează autoritatea/instituția bugetară. Aprobarea tarifelor prin hotărâri de Guvern este un proces îndelungat, iar în condițiile fluctuației prețurilor la elementele structurale ale tarifelor la lucrările/serviciile prestate impune necesitatea revizuirii, practic, în permanență a tarifelor respective, ceea ce contribuie negativ la performanța activității autorităților/instituțiilor bugetare, inclusiv gestionarea finanțelor publice.

6. În baza legii prenotate, în cadrul unui an bugetar pot fi efectuate, de regulă, cel mult două modificări ale bugetelor componente ale bugetului public național. Concomitent, nu este precizată esența acestor modificări. Temeiurile pentru efectuarea modificărilor pot fi diferite, dintre care: instituirea unor funcții noi de demnitate publică, crearea unei instituții noi, modificarea denumirii instituțiilor, modificări la norma privind valoarea de referință din legea bugetară anuală, etc. Aceste modificări posibile nu implică modificarea indicatorilor generali ai bugetului public național sau modificarea bugetelor aprobate ale autorităților bugetare, dar totuși

sunt considerate modificări ale legilor/deciziilor bugetare anuale. Regula existentă înrăutățește neîntemeiat poziția Guvernului privind disciplina bugetară la evaluarea PEFA.

7. Conform Legii nr.181/2014, în procesul executării bugetului, administratorii de bugete sunt autorizați să blocheze temporar anumite alocații de la bugetul respectiv în situațiile stipulate la alin.(1) din art.69. Blocarea alocațiilor în cazul dat se aplică doar până la adoptarea legii/deciziei privind modificarea bugetelor respective. În practică, perioada de blocare poate fi considerată expirată și în alte cazuri decât stipulate prin lege, spre exemplu: la data indicată în decizia de blocare, la adoptarea legii/deciziei bugetare anuale, ceea ce creează ambiguități în aplicarea/finalizarea procesului de blocare.

8. Ministerul Finanțelor, fiind organul responsabil pentru elaborarea proiectului legii bugetului de stat și a modificărilor acestuia, inclusiv prognozarea alocațiilor pentru investiții capitale publice, precum și monitorizarea implementării proiectelor de investiții capitale publice, este lipsit de informații ample pentru o analiză exhaustivă a situațiilor privind realizarea proiectelor investiționale, inclusiv și pentru luarea deciziilor în situații critice. Totodată, în temeiul Legii nr.181/2014, Guvernul este limitat în luarea promptă a deciziilor pentru prevenirea consecințelor nevalorificării alocațiilor urmare nivelului scăzut de absorbție a acestora pe unele obiecte de investiții capitale publice, pe de o parte, și insuficienței mijloacelor pentru realizarea ritmică a etapelor respective pe alte obiecte, pe de altă parte. Atribuția dată aparține Parlamentului, realizarea căreia, în cadrul procesului de modificare a legii bugetare anuale, necesită timp, ceea ce pune în pericol atingerea obiectivelor Guvernului și presiune asupra bugetului de stat pe anii următori.

Suplimentar, Legea nr.181/2014 stipulează că administratorul de buget lansează procedura de modificare a bugetului dacă se atestă tendințe de înrăutățire a soldului bugetului și/sau apare necesitatea revizuirii cheltuielilor bugetare, inclusiv la solicitarea autorităților/instituțiilor bugetare. Practica denotă faptul că autoritățile/instituțiile bugetare prezintă, în principiu, propuneri privind majorarea alocațiilor, dar nu de reducere a cheltuielilor în cazul nevalorificării acestora. Se creează situația când unele autoritățile/instituțiile bugetare au nevoie de a suplimenta bugetul, dar altele, au alocații neabsorbite, iar Guvernul este lipsit de spațiu de manevră pentru echilibrarea nivelului de realizare a bugetelor de către autoritățile/instituțiile bugetare, precum și a bugetului de stat în totalitate.

9. Crizele din ultimii ani au avut efecte negative asupra bugetului public național și au generat noi provocări pentru guvernare în identificarea mijloacelor pentru acoperirea necesităților publice și a deficitului bugetar. În Republica Moldova cheltuielile bugetare sunt comparativ mai mari față de țările cu un nivel asemănător de dezvoltare, existând spațiu pentru eficientizarea lor conform principiului performanței din art.11 din Legea nr.181/2014, care prevede că resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bune guvernări.

În vederea îmbunătățirii eficienței și eficacității cheltuielilor bugetare, începând cu anul 2018, în Republica Moldova a fost demarat procesul de raționalizare a cheltuielilor. Raționalizarea cheltuielilor în sectorul public este un instrument eficient de sprijinire a Guvernului în planificarea și alocarea eficientă a resurselor financiare pentru prioritățile naționale de dezvoltare. Pilotarea procesului de raționalizare a cheltuielilor desfășurat în anumite sectoare (din învățământ, agricultură și sănătate) s-a soldat cu un rezultat modest, luând în considerare lipsa capacităților și divizării clare a atribuțiilor/responsabilităților între participanți, dar totuși a confirmat relevanța continuității procesului. Concomitent, rezultatele exercițiului au

demonstrat insuficiența bazei normative care la moment este prezentată numai prin Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.124/2023. Pentru a furniza măsuri mai bine țintite și durabile de economisire, procesul de raționalizare a cheltuielilor urmează să fie instituționalizat pe scară largă și implementat cu regularitate de către autoritățile publice, creând concomitent o baza normativă corespunzătoare.

10. Prin Legea nr.181/2014 *autoritatea/instituția publică la autogestiune* este o entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune. Conform Codului civil nr.1107/2022, *instituția publică* este o persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă. Definițiile menționate nu oferă o suficientă claritate în privința conceptului propriu-zis de autogestiune, precum și managementul financiar bugetar.

Principiile, regulile și procedurile de elaborare, aprobare, executare și raportare a bugetului public național, stipulate prin Legea nr.181/2014, sunt aplicate inclusiv asupra autorităților/instituțiilor bugetare. Conform Sistemului european de conturi naționale și regionale și manualului „Statistica finanțelor guvernamentale” 2014, sectorul administrației publice este prezentat nu numai din unitățile guvernamentale, dar și din instituțiile non-profit înființate pentru sprijinirea Guvernului în acordarea/prestarea serviciilor publice. Conform situației de la 1 decembrie 2023, în Republica Moldova erau înregistrate 478 de instituții publice. Din totalul acestora, autoritățile administrației publice centrale de specialitate dețineau calitatea de fondator în aproximativ 295 de instituții publice. În temeiul Legii bugetului de stat pentru anul 2025 nr.310/2024 (Anexa nr.8), 476 instituții publice la autogestiune primesc mijloace financiare de la bugetul de stat prin intermediul fondatorului. Instituțiile menționate, reprezentând subsectorul administrației publice, se află în afară rigorilor managementului finanțelor publice și responsabilității bugetare, fapt care a fost constatat în hotărârile Curții de Conturi emise urmare auditării Rapoartelor Guvernului privind executarea bugetului de stat pe anul 2022 și anul 2023, precum și în Raportul de monitorizare „Administrația publică în Republica Moldova” - Evaluare în conformitate cu principiile administrației publice” elaborat de experții SIGMA în 2023. Aplicarea diferențiată a cadrului general în domeniul finanțelor publice creează condiții inechitabile atât pentru instituțiile bugetare, cât și pentru instituțiile publice. Instituțiile publice, înregistrând depășirea veniturilor (din prestarea serviciilor publice în numele statului) asupra cheltuielilor, la data încheierii anului de gestiune, au posibilitatea utilizării acesteia în anul următor, cu excepția cazului în care Consiliul decide virarea la buget a unei părți din această depășire.

Aplicarea neuniformă a cadrului general în domeniul finanțelor publice asupra tuturor unităților sectorului administrației publice subminează transparența procedurilor de elaborare, executare și raportare a bugetului.

11. Conform Legii nr.181/2014, rolul Ministerului Finanțelor în domeniul finanțelor publice constă, inclusiv în efectuarea monitoringului financiar al instituțiilor publice, al întreprinderilor de stat (Î.S.) și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat (S.A.), iar rolul organelor centrale de specialitate ale administrației publice este asigurarea supravegherii activității și eficienței utilizării patrimoniului acestor entități.

În temeiul Legii nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, Ministerul Finanțelor poartă răspunderea doar pentru efectuarea monitoringului financiar al

activității Î.S. și S.A. La moment, Ministerul Finanțelor este responsabil pentru efectuarea semestrială și anuală a monitoringului financiar la 110 Î.S. și 32 S.A., rezultatele cărora servesc drept sursă suplimentară de informare a Guvernului și autorităților publice competente în procesul luării deciziilor privind administrarea și dețatizarea patrimoniului public, după caz, privind restructurarea, atragerea investițiilor private prin privatizare sau identificarea soluțiilor de consolidare a disciplinei financiare și de sporire a eficienței utilizării patrimoniului public. Contradicțiile dintre legile vizate supra au creat situația când instituțiile publice (478 de entități înregistrate la 01.12.2023) nu sunt supuse monitoringului financiar. Urmare acestora, organele de stat sunt lipsite de informația analitică pentru efectuarea previziunilor privind evoluția activității instituțiilor publice, pentru îmbunătățirea modului de gestionare a resurselor financiare, precum și pentru elaborarea/luarea deciziilor de atenuare/prevenire a riscurilor posibile.

12. Unul din principiile bugetare este performanța care stabilește că resursele bugetare necesită să fie alocate și utilizate în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile buneii guvernări. Nivelul de asigurare a principiului menționat de către autoritățile/instituțiile se confirmă inclusiv în cadrul supravegherii bugetare și inspecției financiare, efectuate de către Inspectoratul Control Financiar de Stat (ICFS) din subordinea Ministerului Finanțelor. Legea nr.181/2014 legitimează inspecțiile doar la autoritățile/instituțiile bugetare/publice la autogestione/bugetare independente, la întreprinderile de stat/municipale, societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte de cel puțin 25 la sută, precum și persoanele afiliate acestora. Totodată, conform legii nu pot fi supuse inspecției financiare alte persoane fizice și juridice - pe aspecte privind gestionarea și utilizarea resurselor financiare și administrarea patrimoniului public al autorităților/instituțiilor publice la autogestione și autorităților bugetare independente. Mai mult, după adoptarea legii propuse spre amendare, Guvernul a împuternicit ICFS de a efectua controale/inspecții ale mijloacelor publice utilizate pe aspecte în afara ariei de aplicare a legii, dintre care controlul utilizării sumelor de desemnare procentuală. ICFS i-a fost atribuită funcția de coordonare antifraudă, căreia îi revine misiunea de asistare și cooperare în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei și a altor abateri. Nelegitimarea funcțiilor menționate pune în pericol realizarea misiunii în asigurarea eficienței utilizării banilor publici, inclusiv a fondurilor europene.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Obiectivul prezentului proiect este de a spori eficiența, performanța și transparența finanțelor publice și de a contribui la realizarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.71/2023.

Proiectul de lege prevede următoarele modificări:

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014

Modificări la articolul 3

Se propune precizarea redacțională a noțiunii cont unic trezorerial, reieșind din obiectivul de bază al înființării conceptului contului unic trezorerial (CUT), care urmărește scopul asigurării unei imagini consolidate a disponibilităților de numerar și facilitării gestionării eficiente a acestora. De asemenea, noțiunea în redacția propusă prevede într-un mod specific care este rolul CUT și totodată vine să o completeze cu elemente noi.

Concomitent, se propune completarea cu noțiunile:

- cont trezorerial, angajament multianual, proiect de investiții capitale publice, lege/decizie de modificare a legii/deciziei bugetare anuale, redistribuire a alocațiilor bugetare care se utilizează pe parcursul legii, dar nu este explicat sensul acesteia. Aceasta are drept scop eliminarea curenței în perceperea sensului acestora și pentru a reda o claritate a scopului de utilizare;
- investiții capitale publice în vederea înțelegerii juste a scopului de utilizare a mijloacelor bugetare pentru investiții capitale;
- raționalizare a cheltuielilor care explică sensul acestui proces;
- instituție publică, cu abrogarea concomitentă a noțiunii autoritate/instituție publică la autogestione, întru definirea statutului instituției în dependența de sursele de finanțare, fapt necesar pentru aplicarea sistemului unic de management financiar bugetar. Subsidiar, se propune completarea cu noțiunea venituri proprii ca una din surse de finanțate a instituției publice. De asemenea, se propune modificarea respectivă la art.307 din Codul civil nr.1107/2002, conform Anexei la proiectul de lege.

Suplimentar, se propune modificarea cu caracter redacțional a noțiunii proiect finanțat din surse externe pentru o definiție mai țintită a acestuia.

Modificări la articolul 17

Întru asigurarea plenitudinii, calității și înțelegerii corecte a argumentărilor impactului asupra bugetelor componente ale bugetului public național în procesul avizării obligatorii a proiectului de act normativ, se propune ca proiectul să fie însoțit de Nota de fundamentare și fișa financiară completate conform Metodologiei de analiză a impactului de reglementare aprobată de Guvern. În lipsa acestora, proiectul propune atribuirea Ministerului Finanțelor a dreptului de restituire a proiectului actului normativ fără avizare. Această normă va contribui la disciplinarea autorilor proiectelor de acte normative în prezentarea informațiilor calitative și veridice privind impactul financiar asupra bugetelor, precum și înaintarea avizului obiectiv necesar pentru luarea deciziei, evitându-se riscul aprobării/adoptării actului normativ fără acoperire financiară.

Totodată, se propune de precizat că proiectele de acte normative ale autorităților administrației publice locale nu sunt supuse avizării obligatorii de către Ministerul Finanțelor. Concomitent, se propun modificări la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative prin care vor fi înlăturate neconcordanțele expuse la pct.2 din compartimentul 2.2 al Notei de fundamentare, conform Anexei la proiectul de lege.

Modificări la articolul 19

Se propune completarea articolului cu lit.(c¹), prin care va fi definită competența Guvernului privind elaborarea prognozei principalilor indicatori macroeconomici pe termen mediu în cadrul procesului bugetar.

Modificări la articolul 20 alin.(1) lit.f)-g)

Întru excluderea ambiguității și clarificării prevederii privind rolul Ministerului Finanțelor în gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național prin contul unic trezorerial, se propune delimitarea clară a rolului Ministerului Finanțelor în ceea ce privește administrarea CUT, și cel de organizare și asigurare a funcționării sistemului trezorerial, inclusiv și cu specificarea unor atribuții cheie care derivă nemijlocit din aceste roluri.

Completarea cu articolului 21¹

Activitățile de raționalizare a cheltuielilor bugetare, în temeiul Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, urmează să fie instituționalizate și integrate în procesul bugetar anual. În acest context, se propun modificări care includ extinderea rolului Guvernului în domeniul finanțelor publice în partea ce vizează asigurarea realizării

continue și sistemice a procesului de raționalizare a cheltuielilor prin aprobarea regulilor organizatorice, tematicilor procesului și a măsurilor de eficientizare ce rezultă din rapoartele privind raționalizarea cheltuielilor. Concomitent, vor fi delimitate clar atribuțiile Ministerului Finanțelor și ale autorităților administrației publice centrale în procesul de raționalizare a cheltuielilor.

Punerea în practică a normelor propuse va duce la sporirea responsabilității factorilor de decizie în implementarea schimbărilor necesare întru utilizarea banilor publici conform principiului performanței și creșterea calității și a eficienței serviciilor publice.

Modificări la articolele 33-34

Se propune stabilirea normelor, care permit Casei Naționale de Asigurări Sociale și Companiei Naționale de Asigurări în Medicină să majoreze veniturile și cheltuielile, respectiv, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală din contul transferurilor repartizate prin hotărâri de Guvern din fondurile de urgență sau din alte alocații, în temeiul unor prevederi din legile bugetului de stat, în baza dispoziției administratorului de buget, fără specificarea permisiunii de a majora bugetele respective în hotărârile de Guvern pentru alocarea/repartizarea mijloacelor. Măsura dată va asigura plenitudinea raportării bugetelor componente ale bugetului public național și este în concordanță cu prevederile normative similare stabilite pentru bugetele locale.

Modificări la articolele 40 și 44

Se propune stabilirea controlului strict asupra valorificării alocațiilor bugetare, gradului de implementare și performanței proiectelor de investiții capitale publice/proiectelor finanțate din surse externe și luarea deciziilor corespunzătoare la toate etapele de planificare bugetară prin introducerea normei privind prezentarea Ministerului Finanțelor de către APC a rapoartelor lunare/trimestriale despre realizarea investițiilor capitale publice/proiectelor finanțate din surse externe conform cerințelor stabilite de Ministerul Finanțelor.

Modificări la articolul 43

În scopul debirocratizării și descentralizării procesului decizional, se propune completarea cu alin.(2¹), conform căruia nomenclatorul lucrărilor și serviciilor contra plată prestate de către autoritățile/instituțiile bugetare și mărirea tarifelor la aceste lucrări/servicii, estimată în baza metodologiei de calculare a tarifelor aprobat de Guvern, să fie stabilite de către fondatorul/autoritatea ierarhic superioară ale acestora.

Modificări la articolul 51

Se propune completarea cu alin.(2¹), prin care vor fi stabilite reguli de planificare în procesul bugetar a cheltuielilor necesare pentru realizarea pe deplin și cu exactitate de către autoritățile/instituțiile bugetare a funcțiilor/atribuțiilor, analogic cu prioritățile stabilite la finanțarea cheltuielilor, asigurându-se concordanța dintre procesul de planificare și executare a bugetelor, precum și responsabilizarea autorităților în planificarea cheltuielilor și utilizarea eficientă a resurselor bugetare. Norma propusă este aplicabilă în procesul bugetar la nivel local, începând cu anul 2021.

Modificări la articolul 60 alin.(1) și alin.(4)

Se propune atribuirea Guvernului dreptul de a autoriza redistribuirea între proiecte de investiții capitale publice în cadrul unei autorități publice centrale a alocațiilor aprobate prin legea anuală a bugetului de stat. Urmare analizei nivelului de absorbție a alocațiilor pe fiecare proiect implementat în cadrul APC, Guvernul va întreprinde prompt măsuri pentru prevenirea consecințelor nevalorificării acestor mijloace.

Se propun modificări întru clarificarea unor aspecte privind redistribuirile pe parcursul anului bugetar a alocațiilor bugetare altele decât cele aprobate pentru proiecte de investiții capitale publice, fără a aduce modificări în mecanismul actual de autorizare a acestora. Modificările propuse țin de faptul, că redistribuirea alocațiilor va fi efectuată între subprograme. Suplimentar, actualmente, prin legea bugetară anuală, Ministerul Finanțelor se investește cu dreptul de a autoriza redistribuirile de alocații altele decât cele stabilite prin legea amendată, reieșind din unele necesități de asigurare a măsurilor prevăzute în actele normative, specifice anului bugetar. În acest context, se propune completarea articolului cu alineatele (7)-(9) prin care vor fi stabilite cazurile de derogare de la regulile generale privind redistribuirile alocațiilor bugetare pe parcursul anului bugetar.

Concomitent, se propune limitarea perioadei pe parcursul căreia este posibil să se efectueze redistribuiri - începând cu 1 aprilie și până la 30 noiembrie a anului bugetar, precum și interzicerea examinării propunerilor respective prezentate după 15 noiembrie a anului bugetar. Implementarea normelor propuse la art.51 și art.60 va contribui la responsabilizarea autorităților/instituțiilor bugetare în procesul de elaborare a propunerilor de buget și are drept scop diminuarea variațiilor cheltuielilor bugetare executate față de alocațiile aprobate. Variația respectivă constituie un indicator de monitorizare a calității planificării bugetare în cadrul evaluărilor procesului bugetar conform metodologiei PEFA, iar diminuarea acesteia reprezintă un rezultat prevăzut în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030.

Modificări la art.61 alin.(2¹), alin.(4)-(6)

Se propune completarea cu alin.(2¹) prin care Ministerul Finanțelor va fi autorizat să lanseze unilateral procedura de modificare a bugetului (în lipsa propunerilor de la autoritățile/instituțiile bugetare), în cazul când se atestă un nivel scăzut de executare a cheltuielilor autorităților/instituțiilor bugetare (cu excepția celor independente/autonome) întru echilibrarea nivelului de executare a bugetelor de către autoritățile/instituțiile bugetare, precum și a bugetului de stat în totalitate.

Se propune aducerea în concordanță a conținutului alin.(4) cu Legea nr.147/2018 pentru modificarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 prin care a fost abrogată norma privind adoptarea legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu.

La alin.(5) se propune stabilirea condițiilor de luare în calcul a numărului de modificări ale bugetului pe parcursul anului bugetar, și anume: modificarea care implică modificarea numai a indicatorilor generali ai bugetului (venituri, cheltuieli și sold bugetar) întru alinierea la practicile comunității. Concomitent, prin completarea cu alin.(6), se propune de a autoriza Ministerul Finanțelor să modifice, pe parcursul anului bugetar, la cererea întemeiată a autorităților bugetare, indicatorii stabiliți ai bugetului de stat la venituri și cheltuieli în cuantumul granturilor, donațiilor, sponsorizărilor și al altor mijloace intrate cu titlu gratuit în posesia autorităților/instituțiilor bugetare sau bugetului de stat, fără modificarea soldului bugetului de stat.

Modificări la art.62 alin.(10)

Pentru îmbunătățirea fiabilității execuției bugetare, se propune de a împuternici Ministerul Finanțelor cu dreptul de a utiliza toate mijloacele disponibile din CUT întru finanțarea decalajului temporar de casă și prelungirea termenului de rambursare a împrumutului până la sfârșitul fiecărui an bugetar, indiferent de data efectuării împrumutului, cu păstrarea

obligativității de executare a plăților finanțate din contul bugetelor componente ale bugetului public național și entităților care gestionează mijloacele financiare prin CUT.

Modificări la art.66 alin.(3¹)

În scopul oferirii clarității privind finanțarea angajamentelor multianuale, se propune ca asumarea angajamentelor pe o perioadă de până la trei ani bugetari să se permită doar autorităților/instituțiilor bugetare finanțate din bugetul de stat, deoarece Guvernul poate să ia decizii numai pe domeniul de activitate a autorităților/instituțiilor care intră nemijlocit în competența APC subordonate Guvernului. Pe măsura dezvoltării sistemului de finanțare a angajamentelor multianuale, Guvernul, luând în considerare că autoritățile publice locale dispun de autonomie financiară inclusiv, poate lua decizia de a recomanda implementarea acestui sistem și la nivel local.

Modificări la articolul 67alin.(2)

În vederea aducerii în concordanță cu terminologia utilizată de Clasificația bugetară, aliniată la standardele internaționale, se propune la alin.(2) lit.c), cheltuielile pentru resursele termoenergetice de substituit cu cheltuielile pentru servicii energetice, comunale.

Concomitent, se propune de completat lista priorităților de finanțare (alin.2) cu cheltuielilor pentru serviciile informaționale și de telecomunicații, deoarece aceste servicii (accesul la internet, semnătura electronică, servicii de informatică) reprezintă o necesitate vitală în funcționarea continuă și eficientă a autorităților și instituțiilor bugetare.

Modificări la articolul 68 alin.(3)-(4)

Întru evitarea cazurilor de utilizare a mijloacelor bănești din conturile proiectelor finanțate din surse externe, acordate conform destinației prevăzute în acordurile de finanțare, se propune interzicerea imobilizării acestora pentru plățile întru executarea silită a sumelor adjudecate conform documentelor executorii.

Modificări la articolul 69 alin.(5)

Se propune concretizarea situațiilor de expirare a termenului limită de aplicare a blocării alocațiilor bugetare, și anume: la data indicată în decizia de blocare, la adoptarea legii/deciziei bugetare anuale. Modificarea are scopul de a stabili mai multă claritate referitor la perioada de aplicare a blocării alocațiilor, fiind în concordanță cu situațiile prevăzute la alin.(1) din art.69.

Completarea cu articolele 74¹-74²

Se prevede alinierea modului de elaborare, aprobare, executare și raportare a bugetului instituției publice finanțată de la bugetul de stat/local, inclusiv venituri proprii la principiile, regulile și responsabilitățile bugetare stabilite prin Legea nr.181/2014. Concomitent, se propun unele particularități în organizarea managementului financiar bugetar la instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii. Aceasta va contribui la îmbunătățirea transparenței procedurilor de pregătire, executare și raportare a bugetului, precum și consolidarea finanțelor sectorului administrației publice.

Modificări la articolul 76

Se propune ca Ministerul Finanțelor să fie responsabil pentru efectuarea monitoringului financiar al întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat în contextul Legii nr.121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice. În același timp, se propune atribuirea organelor centrale de specialitate ale administrației publice a funcției de a efectua monitoringul financiar și supravegherea activității instituțiilor publice care activează în domeniul de competență sau în care exercită funcțiile de fondator, cu prezentarea rezultatelor monitoringului autorităților competente, Ministerului Finanțelor și Guvernului.

Modificările conexe sunt propuse la art.20-21. Aceasta va responsabiliza autoritățile în cauză în vederea supravegherii activității instituțiilor publice în baza principiilor bunei guvernări întru atingerea rezultatelor performante în acordarea serviciilor publice.

Modificări la articolul 78

Se propune precizarea misiunii ICFS care va consta în asigurarea controlului financiar public extern, urmare efectuării inspectării financiare, controlului fondurilor de asistență externă, rambursabile sau nerambursabile, oferite în scopuri de implementare a proiectelor/programele, și coordonarea antifraudă. Prin modificarea dată vor fi extinși subiecții supuși inspectării financiare – beneficiarii fondurilor de asistență externă, beneficiarii desemnării procentuale din impozit pe venit și, respectiv, obiecte. Concomitent, va fi înlăturată lacuna legislativă menționată la pct.12 din compartimentul 2.2 al Notei de fundamentare. Suplimentar, întru realizarea funcției de coordonare antifraudă, se propune stabilirea anumitor acțiuni privind protecția intereselor financiare ale statului și ale finanțatorilor externi conform bunelor practici a comunității europene. Modificarea dată va contribui la consolidarea capacităților în domeniul controlului financiar și sporirea eficienței și eficacității acestuia.

Legea finanțelor publice locale nr.397/2003, Legea nr.282/2004 privind regimul metalelor prețioase și pietrelor prețioase, Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, Legea nr.234/2021 cu privire la serviciile publice

Se propun modificări conexe modificărilor prenotate la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

Legea nr.271/2017 privind auditul situațiilor financiare

Modificări la articolul 39

Se propune excluderea din sursele de finanțare a activității Consiliului de supraveghere publică a auditului a subvențiilor de la bugetul de stat, care au fost necesare, de rând cu veniturile proprii, la etapa înființării Consiliului. Pe măsura implementării pe scară largă a prevederilor Legii nr.271/2017, Consiliul dispune de venituri proprii într-un volum care asigură susținerea integrală a activității. Începând cu anul 2020, Consiliul nu beneficiază de mijloace bugetare. Întru debirocratizarea și descentralizarea procesului de aprobare a bugetului Consiliului de supraveghere publică a auditului și luând în considerare că sursele de finanțare a Consiliului reprezintă banii publici, se propune ca bugetul Consiliului să fie aprobat de către Ministerul Finanțelor, organ de reglementare în domeniul auditului în sectorul corporativ.

Suplimentar, se propune **amendarea unor acte normative conform Anexei la proiectul de lege** urmare modificării denumirii organului responsabil pentru efectuarea controlului financiar public extern.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea alternativă: lipsa de intervenții. În cazul dat este pusă sub pericol gestionarea eficientă, prudentă, transparentă și corectă a finanțelor publice. Or, implementarea treptată a guvernantei sănătoase a finanțelor publice este unul din criteriile de aderare a Republicii Moldova la UE.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public – nu este aplicabil

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative - implementarea proiectului de lege nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din buget

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul de lege nu afectează previzibilitatea cheltuielilor mediului de afaceri urmare aprobării de către fondator a nomenclatorului lucrărilor și serviciilor contra plată prestate de către

autoritățile/instituțiile publice și mărimea tarifului la aceste lucrări/servicii, estimată în baza metodologiei de calculare a tarifelor aprobată de Guvern, deoarece potrivit Hotărârii Guvernului nr.610/2018, actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate sunt supuse procedurilor de consultare publică, avizare, expertizare și publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova conform cadrului normativ aplicabil. Concomitent, proiectul actului normativ al autorității administrației publice centrale de specialitate care conține norme de reglementare a activității de întreprinzător se remite, concomitent, spre avizare Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Suplimentar, aplicarea normei respective nu va avea impact financiar suplimentar asupra mediului de afaceri în mărime mai mare față de impactul în cazul aprobării tarifului de către Guvern, întrucât metodologiile de calculare a tarifelor la moment aprobate de Guvern de rând cu formula de calculare, stipulează periodicitatea și condițiile de actualizare a tarifelor. Raționamentul modificărilor propuse constă în debirocratizarea și descentralizarea procesului decizional prin delegarea unor drepturi către autoritățile administrației publice centrale de specialitate.

4.4. Impactul social – nu este aplicabil

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal – nu este aplicabil

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen – nu este aplicabil

4.5. Impactul asupra mediului – nu este aplicabil

4.6. Alte impacturi și informații relevante – nu este aplicabil

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională – nu este aplicabil

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE – nu este aplicabil

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) este supus avizării și consultării publice, conform art.32 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative.

În scopul respectării prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege a fost publicat pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor <https://mf.gov.md/ro/content/anun%C8%9B-privind-ini%C8%9Bierea-elabor%C4%83rii-proiectului-486> și pe platforma guvernamentală, la adresa: [https://particip.gov.md/ro/search?title=CBTM%20\(2025-2027\)](https://particip.gov.md/ro/search?title=CBTM%20(2025-2027)).

Versiunea inițială a proiectului și nota de fundamentare au fost consultate în prealabil cu subiecții interesați conform pct.195 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018. Sinteza avizelor la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) (supus consultării prealabile prin scrisoarea Ministerului Finanțelor nr.06/4-17/15/1128 din 16.07.2024) cu explicarea argumentărilor respective, inclusiv avizele părților implicate, este anexată pe 76 file. Ministerul Culturii a avizat pozitiv proiectul fără obiecții și propuneri. Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Educației și Cercetării nu au prezentat avize.

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) prezentat Cancelariei de Stat spre înregistrare este publicat pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor <http://mf.gov.md/> și pe platforma guvernamentală, la adresa: <https://particip.gov.md>.

7. Concluziile expertizelor

nu este aplicabil la moment

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Adoptarea Legii privind modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) necesită modificări la:

Hotărârea Guvernului nr.266/2016 cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/din subordinea ministerelor și altor autorități administrative centrale
Hotărârea Guvernului nr.807/2018 pentru aprobarea Regulamentului de activitate al Consiliului de supraveghere publică a auditului;

Hotărârea Guvernului nr.56/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar al autorităților publice la autogestiune, al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public;

Hotărârea Guvernului nr.187/2020 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul mandatelor de executare”;

Hotărârea Guvernului nr.845/2023 pentru aprobarea Programului de dezvoltare a organizațiilor societății civile pentru perioada 2024 – 2027;

Hotărârea Guvernului nr.938/2023 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat;

Ordinul Ministerului Finanțelor nr.132/2011 cu privire la aprobarea Codului de conduită al angajaților cu funcții de inspectare (control) financiară din cadrul Serviciului control financiar și revizie;

Ordinul Ministerului Finanțelor nr.172/2012 cu privire la aprobarea Standardelor de inspectare (control) financiară;

Ordinul Ministerului Finanțelor nr.208/2015 privind Clasificația bugetară;

Ordinul Ministerului Finanțelor nr.215/2015 cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național și a mijloacelor extrabugetare prin Contul Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor;

Ordinul Ministerului Finanțelor nr.124/2023 cu privire la aprobarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului.

Concomitent, Guvernul va prezenta propuneri privind modificarea altor legi, decât cele incluse în proiect, și a hotărârilor de Guvern conexe cu modificarea modului de aprobare a nomenclatorului lucrărilor/serviciilor contra plată prestate de către autoritățile/instituțiile bugetare, instituțiile publice și a cuantumului tarifelor.

Totodată, va fi necesar de a elabora proiectul hotărârii Guvernului prin care se va reglementa cadrul organizațional al raționalizării cheltuielilor, rolurile și atribuțiile autorităților publice implicate, inclusiv a grupului de lucru ce va fi creat, etapele de desfășurare a procesului de raționalizare a cheltuielilor.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (ce vizează îmbunătățirea managementului finanțelor publice) prevede sporirea eficienței, performanței și transparenței finanțelor publice.

Implementarea prevederilor proiectului actului normativ necesită modificarea cadrului metodologic în domeniul finanțelor publice. Conform art.20 din Legea nr.181/2014, responsabil este Ministerul Finanțelor. Aplicarea normelor stabilite va fi asigurată de către fiecare participant al procesului de elaborare, aprobare și executare a bugetului.

Procesul de raționalizare a cheltuielilor va fi asigurat de către Guvern în partea ce se referă la aprobarea tematicilor și cadrului de raționalizare a cheltuielilor și a măsurilor de eficientizare ce rezultă din rapoartele privind raționalizarea cheltuielilor. Exercițiul de raționalizare a cheltuielilor soldat cu un raport, care va include și măsurile de eficientizare a cheltuielilor publice, va fi organizat de către grupul de lucru creat din reprezentanții ministerului supus procesului dat și a Ministerului Finanțelor. După aprobarea de către Guvern a măsurilor de eficientizare, acestea vor fi incluse în politica bugetar-fiscală pentru perioada imediat următoare. Funcțiile controlului financiar public extern, urmare efectuării inspecției financiare, controlului fondurilor de asistență externă, și coordonarea antifraudă vor fi realizate de către Inspectoratul Control Financiar de Stat.

Organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități administrative vor fi responsabile pentru efectuarea monitoringului financiar al instituțiilor publice care activează în domeniul de competență sau în care exercită funcțiile de fondator, precum și de prezentare a rezultatelor monitoringului financiar autorităților publice competente, Ministerului Finanțelor și Guvernului.

MINISTRU

Victoria BELOUS