

Expunere de motive

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, reglementează următoarele:

- stabilirea operatorilor economici cărora le sunt aplicabile prevederile ordonanței, respectiv, tuturor operatorilor economici care sunt organizați și funcționează în baza Legii nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare și a Legii societăților nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, la care statul deține direct sau indirect (prin instituții publice, operatori economici cu capital majoritar de stat) controlul;
- stabilirea entităților care sunt exceptate de la aplicarea ordonanței;
- definirea unor termeni și expresii, care se utilizează la elaborarea, fundamentarea și aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli;
- modalitatea de fundamentare, aprobare și rectificare a bugetelor de venituri și cheltuieli;
- stabilirea actului administrativ cu caracter normativ prin care se aprobă formatul, structura bugetului de venituri și cheltuieli, a anexelor de fundamentare și a modului de calcul al indicatorilor economico – financiari, respectiv prin ordin al ministrului finanțelor publice;
- stabilirea termenelor până la care se prezintă, în vederea aprobării, bugetele de venituri și cheltuieli;

- stabilirea nivelului cheltuielilor care pot fi efectuate, în situația neaprobării în termen a bugetelor de venituri și cheltuieli;

Prin proiectul de lege se propun modificări și completări în ceea ce privește:

- înlocuirea sintagmei "societăți comerciale" cu sintagma "societăți", pentru a fi pusă în acord cu Legea societăților 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- definirea câștigului mediu brut lunar pe salariat ca fiind raportul dintre cheltuielile de natură salarială și numărul mediu de salariați/numărul de luni aferente. Din cheltuielile de natură salarială se deduc cheltuielile datorate majorării salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, numai pentru personalul căruia îi sunt aplicabile prevederile actelor normative care stabilesc salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, cheltuielile reprezentând participarea salariaților la profitul anului precedent prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 64/2001 privind repartizarea profitului la societățile naționale, companiile naționale și societățile cu capital integral sau majoritar de stat, precum și la regiile autonome, aprobată cu modificări prin Legea nr. 769/2001, cu modificările și completările ulterioare, și cheltuielile efectuate pentru salariați de natura și în limita prevăzută la art. 25 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare;

- definirea rezultatului brut ca diferență dintre veniturile totale și cheltuielile totale, astfel cum acesta se calculează potrivit anexei în care este prezentat bugetul de venituri și cheltuieli al operatorilor economici;

- definirea câștigului mediu brut lunar pe salariat pe total operatori economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale, ca raport dintre suma totală a cheltuielilor de natură salarială numărul mediu total de salariați /12 luni;

- definirea productivității muncii în unități valorice pe total operatori economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților

publice centrale, ca raport dintre suma totală a veniturilor din exploatare și numărul mediu total de salariați;

- definirea indicelui de creștere a câștigului mediu brut lunar pe salariat pe total operatori economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale, realizat și a indicelui de creștere a productivității muncii calculat în unități valorice realizat de către toți operatorii economici ca raport dintre nivelul realizat în ultimul an pentru care au fost raportate la Ministerul Finanțelor Publice execuțiile bugetelor de venituri și cheltuieli și nivelul realizat al acestor indicatori în anul anterior;

- reglementarea altor modalități de aprobare a bugetelor de venituri și cheltuieli, respectiv prin hotărâre a Adunării generale a acționarilor/asociaților în cazul societăților sau a Consiliului de administrație în cazul regiilor autonome, pentru operatorii economici prevăzuți la art.1 cărora le sunt aplicabile prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2016 și la care numirea membrilor consiliilor de administrație/supraveghere este finalizată și indicatorii de performanță financiari și nefinanciari au fost aprobați conform prevederilor legale.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, alături de Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare, Legea, societăților nr.31/1990 republicată, cu modificările și completările ulterioare și O.G. nr. 26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă cadrul legal general în ceea ce privește întreprinderile publice, reglementând atât sistemul de administrare și control în cadrul unei întreprinderi publice, cât și raporturile dintre autoritatea publică tutelară și organele întreprinderii publice.

Din monitorizarea efectuată de către Ministerul Finanțelor Publice, conform competențelor oferite de prevederile legale menționate mai sus, se observă că procesul de adoptare a bugetelor de venituri și cheltuieli ale întreprinderilor publice, așa cum sunt acestea definite la art. 2 pct. 2 din O.U.G. nr. 109/2011, este adesea întârziat. Practica actuală a aprobării bugetelor de venituri și cheltuieli duce la întârzieri nejustificate, existând cazuri în care acestea au fost aprobate doar la finalul anului, ducând la consecințe nedorite pentru activitatea operațională a întreprinderilor publice.

Precizăm că din totalul de 147 întreprinderi publice centrale monitorizate, la 31.12.2018, un număr de 25 întreprinderi publice au finalizat procesul de selecție a administratorilor și directorilor, din care un număr de 18 întreprinderi publice au aprobat indicatorii de performanță ai administratorilor și directorilor.

Astfel, rezultă că au aprobat indicatorii un procent de 12,2% din total întreprinderilor publice centrale monitorizate.

Totodată, din totalul de 1169 întreprinderi publice locale monitorizate, la 31.12.2018, un număr de 427 întreprinderi publice au finalizat procesul de selecție a administratorilor și directorilor, din care un număr de 155 întreprinderi publice au aprobat indicatorii de performanță ai administratorilor și directorilor.

Astfel, rezultă că au aprobat indicatorii un procent de 13,2% din total întreprinderi publice locale monitorizate.

Cele mai bune practici internaționale conferă un rol esențial organelor de conducere ale întreprinderilor publice (Adunarea Generală a Acționarilor/Asociaților și Consiliul de administrație/supraveghere) în procesul de adoptare a bugetelor de venituri și cheltuieli.

Pentru asigurarea unui nivel ridicat de governanță corporativă al întreprinderilor publice, se impune simplificarea procesului de adoptare a bugetelor de venituri și cheltuieli prin acordarea unui grad mai mare de autonomie pentru întreprinderile publice care au finalizat numirea consiliilor de administrație/supraveghere conform prevederilor O.U.G. nr. 109/2011.

Totodată, prin reglementarea acestor măsuri se intenționează a se impulsiona aplicarea prevederilor O.U.G. nr. 109/2011, operatorii economici nemai prezentând bugetele de venituri și cheltuieli Guvernului.

- reglementarea modalității de aprobare a bugetelor de venituri și cheltuieli în cazul operatorilor economici ale căror pachete de acțiuni au fost transferate cu titlu de aport în natură de statul român la capitalul social al fondurilor suverane de dezvoltare și investiții. Astfel, în cazul acestor operatori economici, bugetele de venituri și cheltuieli se vor aproba prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritatea publică centrală care exercită, în numele statului român, drepturile și obligațiile izvorâte din calitatea de acționar unic al fiecărui Fond, cu excepția operatorilor economici ale căror acțiuni sunt admise la tranzacționare pe o piață reglementată și filialelor acestora. Proiectele de hotărâri ale Guvernului se avizează de către Ministerul Muncii și Justiției Sociale din punctul de vedere al respectării politicii salariale stabilite de Guvern la elaborarea bugetelor de venituri și cheltuieli și ulterior de către Ministerul Finanțelor Publice;

- reglementarea, în cazul operatorilor economici care se află în inactivitate temporară de-a lungul întregului exercițiu financiar, inclusiv a filialele acestora, a posibilității de a nu fi obligați să aprobe bugetele de venituri și cheltuieli potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) din ordonanță. Această modificare este necesară având în vedere că există situații în care operatorii economici nu desfășoară activități economice, nejustificându-se aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli în condițiile acestei ordonanțe;

- reglementarea termenelor în care operatorii economici prezintă organelor de conducere bugetele de venituri și cheltuieli în vederea avizării sau aprobării, după caz, astfel:

a) Consiliului de administrație/supraveghere în termen de 15 zile în vederea avizării în cazul societăților și în termen de 25 de zile în vederea aprobării în cazul regiilor autonome, de la intrarea în vigoare a legii anuale a bugetului de stat sau de la data aprobării bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor sau municipiului București, după caz;

b) Adunării generale a acționarilor/asociaților în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a legii anuale a bugetului de stat sau de la data aprobării bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor sau municipiului București, după caz;

c) Organelor administrației publice centrale ori locale, după caz, în termen de 5 de zile lucrătoare de la aprobarea în consiliul de administrație/supraveghere sau în adunarea generală în vederea aprobării prin ordin comun sau pentru elaborarea documentației necesară aprobării prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului local, județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București;

- modificarea termenelor de prezentare a bugetelor de venituri și cheltuieli pentru operatorii economici cu statut de filiale, aceste termene începând să curgă de la data intrării în vigoare a hotărârilor de aprobare a bugetelor de venituri și cheltuieli pentru societățile ale căror filiale sunt;

- reglementarea obligației organelor administrației publice centrale ori locale, după caz, în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul cărora se află operatorii economici să avizeze în cazul hotărârilor Guvernului sau să aprobe în cazul ordinelor comune, după caz, bugetele de venituri și cheltuieli în termen de 20 de zile de la împlinirea termenului de aprobare stabilit pentru consiliul de administrație/supraveghere și Adunarea generală a acționarilor/asociaților, respectiv de 25 de zile în cazul regiilor autonome și de 60 de zile în cazul societăților.

În aceste condiții, termenul maxim până la care pot fi aprobate bugetele de venituri și cheltuieli ale operatorilor economici nu poate depăși 75 de zile în cazul regiilor autonome și 110 zile în cazul societăților, de la intrarea în vigoare a legii anuale a bugetului de stat sau a aprobării bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor sau municipiului București, după caz

Potrivit prevederilor art. 111 alin.(2) lit. e) din Legea societăților 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, adunarea generală are obligația să stabilească bugetul de venituri și cheltuieli și, după caz, programul de activitate, pe exercițiul financiar următor. Potrivit prevederilor art. 117 alin.(2) din același act normativ,

termenul de întrunire a adunării generale nu poate fi mai mic de 30 de zile de la publicarea convocării în Monitorul Oficial al României, Partea a IV a. Ca urmare, pentru a asigura respectarea termenului de întrunire a adunării generale se impune modificarea termenului menționat mai sus.

- reglementarea posibilității stabilirii, anual, prin legea bugetului de stat, de obiective de politică salarială și de reducere a plăților restante pe baza cărora operatorii economici fundamentează indicatorii din bugetele de venituri și cheltuieli, în situația în care în ultimii doi ani consecutivi este îndeplinită una din următoarele condiții:

a) rezultatul brut cumulat realizat de către toți operatorii economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale este mai mic decât cel realizat în anul anterior ;

b) plățile restante cumulate realizate de către toți operatorii economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale sunt mai mari decât cele realizate în anul anterior;

c) indicele de creștere a câștigului mediu brut lunar pe salariat pe total operatori economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale realizat este mai mare decât indicele de creștere a productivității muncii în unități valorice pe total operatori economici aflați în subordinea, în coordonarea, sub autoritatea sau în portofoliul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a autorităților publice centrale realizat.

În urma execuției bugetelor de venituri și cheltuieli ale operatorilor economici, transmise Ministerului Finanțelor Publice conform prevederile legale, se va face o analiză a rezultatului brut cumulat, a plăților restante cumulate, a indicelui de creștere a câștigului mediu brut lunar pe salariat și a indicelui de creștere a productivității muncii calculate în unități valorice, indicatori realizați de către toți acești operatori economici.

Pe baza analizei se va decide dacă prin legea anuală a bugetului de stat vor fi stabilite obiective de politică salarială și de reducere a plăților restante, astfel încât organele administrației publice centrale și locale să fie determinate să ia măsuri pentru îmbunătățirea rezultatelor economico-financiare ale operatorilor economici.

La elaborarea obiectivelor de politică salarială și de reducere a plăților restante se va avea în vedere ca pe baza rezultatelor obținute de operatorii economici (ex. operatori economici care înregistrează rezultat brut pozitiv și nu au plăți restante, cei care au înregistrat rezultat brut negativ și înregistrează plăți restante) să fie stabilite măsuri în funcție de situațiile concrete desprinse ca urmare a analizei efectuate.

- reglementarea posibilității ca până la aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli pentru anul curent, operatorii economici care efectuează cheltuieli lunare mai mici decât limita prevăzută la alin.(1) și la alin.(4) a art.8 din ordonanță, să poată utiliza sumele rezultate din neefectuarea acestor cheltuieli în lunile următoare;

- stabilirea modului de fundamentare a veniturilor totale în anul curent în situația în care gradul de realizare a acestora, în fiecare dintre ultimii 2 ani, a fost mai mic de 90%. Astfel, fundamentarea veniturilor totale pentru anul curent va fi cel mult la nivelul realizărilor din anul precedent pentru veniturile proprii ale operatorilor economici, veniturile rezultate ca urmare a sumelor primite de la bugetul de stat nefiind luate în calculul la stabilirea gradului de realizare;

- reglementarea termenului în care bugetele de venituri și cheltuieli pot fi rectificate, respectiv până la data de 31 octombrie a anului curent, precum și a situațiilor în care acest termen poate fi prelungit, dar nu mai mult de 15 decembrie a anului curent, cum ar fi : modificarea indicatorilor prevăzuți la art.10 alin.(2) lit. a) - e) din ordonanță, determinată de prevederi legale, hotărâri judecătorești sau dispoziții/decizii ale organelor de control, precum și modificarea altor indicatori economico-financiar determinati de alocațiile primite de la bugetul de stat pentru activitatea curentă și pentru investiții, conform actelor normative de rectificare a bugetului de stat;

Întrucât bugetul de venituri și cheltuieli reprezintă principalul instrument de previziune și urmărire a echilibrului financiar anual al operatorilor economici, se propune ca bugetele

de venituri și cheltuieli rectificate să se aprobe până la data de 31 octombrie a anului curent și până la data de 15 decembrie a anului curent, în cazuri determinate de modificări legislative, hotărâri judecătorești sau dispoziții/decizii ale organelor de control care impun modificări ale indicatorilor economico-financiari.

Modificarea indicatorilor economico-financiari prin rectificarea bugetelor de venituri și cheltuieli după data aceasta, implică eliminarea caracterului previzional al bugetului și posibilitatea unei analize a performanțelor manageriale în funcție de gradul de realizare al obiectivelor.

Rectificarea bugetului de venituri și cheltuieli trebuie să fie aprobată înainte de efectuarea cheltuielilor, motiv pentru care considerăm că aprobarea bugetului rectificat după data de 15 decembrie a anului în curs, ar presupune confirmarea indicatorilor economico-financiari realizați;

- corelarea prevederilor referitoare la faptele care constituie contravenții, în cazul depășirii nivelului plăților restante prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli și în anexele de fundamentare prezentate la aprobarea acestuia, cu prevederile referitoare la respectarea în execuție a nivelului plăților restante, în sensul că va constitui contravenție doar depășirea anuală a nivelului plăților restante aprobate și nu și depășirea trimestrială, precum și introducerea ca și contravenție a nerespectării condițiilor de raportare a indicatorilor economico-financiari și de către unitățile de cercetare-dezvoltare;

- diminuarea unor contravenții prevăzute de la 2.000 lei până la 10.000 la 1.500 lei până la 5.000 lei în cazul nerespectării termenului de transmitere către Ministerul Finanțelor Publice de fundamentări, analize, situații și rapoarte referitoare la indicatori economico-financiari;

- modificarea termenului de prescriere a aplicării sancțiunii amenzii contravenționale de la 12 luni la 24 de luni, prin derogare de la prevederile art.13 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, contravențiile cărora li se aplică dispozițiile din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privesc și indicatori economico-financiari realizați în execuția bugetelor de venituri și cheltuieli ale operatorilor economici, execuție care se încheie o dată cu depunerea situațiilor financiare ale acestora, respectiv în exercițiul financiar următor, sens în care este necesar a se majora termenul de prescriere a aplicării sancțiunii amenzii contravenționale de la 12 luni la 24 de luni.

Față de cele prezentate, am inițiat propunerea legislativă anexată, pe care o supunem spre aprobare Parlamentului.

Inițiator,

Senator Eugeny ~~Orlando~~ ~~TEODOROVICI~~