



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

**HOTĂRÂRE nr. \_\_\_\_**

**din \_\_\_\_\_ 2022**

**Chișinău**

**Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege  
cu privire la modificarea unor acte normative**  
-----

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative.

**Prim-ministru**

**NATALIA GAVRILIȚA**

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Dumitru Budianschi

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr.

**AVIZ**  
**asupra proiectului de lege cu privire**  
**la modificarea unor acte normative**

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 435 din 30.11.2022) de către un grup de deputați în Parlament și comunică următoarele.

Potrivit Notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul creșterii capacității administrative a autorităților publice locale, pregătirii profesionale și motivării personalului care activează în cadrul autorităților publice locale, dar și dezvoltarea autonomiei financiare ale APL-urilor prin oferirea unor instrumente financiare suplimentare consiliilor locale de motivare a organului executiv. Totodată, proiectul de lege a fost elaborat în scopul motivării indirecte a APL-urilor pentru aplicarea comprehensivă a instrumentelor fiscale de suplinire a bugetelor locale prevăzute de Codul fiscal.

Astfel, proiectul de lege propune instituirea unei indemnizații lunare neimpozabile pentru personalul din cadrul autorităților publice locale încadrat în conformitate cu statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat, inclusiv persoanelor cu funcții de demnitate publică. Indicii de referință a indemnizației lunare neimpozabile urmează să fie votați anual de consiliile locale și nu vor putea depăși 40% din salariul de bază.

Complementar, proiectul de lege vizează majorarea volumului maxim a premiilor unice achitate din economiile mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv de la 5% la 10% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară.

Raționamentele expuse reflectă motivul înaintării inițiativei legislative și cerințele care au impus intervenția normativă.

Sub aspect redacțional proiectul necesită a fi revizuit în raport cu normele de tehnică legislativă și a cerințelor de calitate a actului normativ stipulate în Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Pentru respectarea exigențelor de redactare, la indicarea actelor normative de referință, se va redacta sursa de publicare a acestora după următoarea formulă: Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29-31, art.91).

La **Articolul I**, la formularea amendamentelor se va ține cont că, în conformitate cu uzanțele de tehnică legislativă, cuvântul ”sintagma” se utilizează cu referire la un grup de două sau mai multe cuvinte între care există raporturi de subordonare; cuvântul ”textul” se folosește pentru individualizarea unor cuvinte și cifre, cuvinte și semne de punctuație, cifre și semne de punctuație, iar în celelalte cazuri, pentru formularea dispozițiilor de modificare, se utilizează termenii ”cuvântul” / ”cuvintele”.

La **Articolul II**, pentru asigurarea unui stil juridic specific normativ, în formula de modificare a normelor se va utiliza cuvântul cuprins și nu conținut.

La **Articolul III** se va redacta conținutul normei în partea ce ține de procedeele tehnice aplicabile actului normativ.

Sub aspectul obiecțiilor, implicațiilor și efectelor a noilor reglementări propuse în proiectul de lege menționăm următoarele.

La **Articolul I**, propunerile de la pct. 1, prin modificarea cotei cheltuielilor administrative în venituri proprii de la 30% la 50%, precum și majorarea bazei de raportare a acestor cheltuieli, prin completarea cu defalcări de la impozite și taxe de stat sporește potențial numărul de unităților administrativ-teritoriale (în continuare - UAT) care se pot încadra în această condiționalitate.

Totuși, acest pas justifică într-un fel sau altul menținerea fragmentării excesive a teritoriului Republicii Moldova sub aspect administrativ. Tendința ar trebui să fie diametral opusă.

Un alt punct slab în această inițiativă este că se stabilește permisiunea asumată de APL de a preconiza mai multe cheltuieli atribuite personalului încadrat în instituțiile bugetare (chiar dacă indemnizațiile se califică ca și prestații sociale și nu ca remunerare a muncii) în detrimentul prestării serviciilor populației din teritoriul administrat (investiții, reparații, activități culturale, sportive etc.), cu impact evident asupra majorării cheltuielilor administrative.

De asemenea, acest amendament promovează inechitatea față de garanțiile sociale de alocare a plăților stimulatorii pentru un volum și o încărcătură identică pentru funcționarii publici din APL care nu vor beneficia de astfel de indemnizații lunare. Efectul se poate manifesta prin presiunea exercitată din partea angajaților asupra administrației publice locale de a plăti astfel de indemnizații și plăți stimulatorii, sau aprofundarea penuriei de cadre prin creșterea vădită a fluctuației cadrelor. Potențialul economic, respectiv financiar, a UAT are istoricul său de dezvoltare și pentru moment, sau pe termen mediu acesta nu poate fi influențat semnificativ.

La **Articolul II** este necesar de a ține cont de următoarele.

1) Pct. 1 (de altfel și pct. 2) prevede instituirea unei indemnizații lunare neimpozabile acordate personalului angajat în aparatul primăriei, precum și persoanei cu funcție de demnitate publică.

Regimul de impozitare a unor plăți acordate salariaților urmează a fi interpretat prin prisma reglementărilor Codului fiscal nr. 1163/1997.

În acest context, menționăm că sursele de venit impozabile care urmează a fi incluse în venitul brut aferent cărora urmează a fi determinate obligațiile fiscale a impozitului pe venit sunt tipurile de venituri prevăzute la art. 18 din Codul fiscal.

Conform art. 18 lit. c) din Codul fiscal, plățile pentru munca efectuată și serviciile prestate (inclusiv salariile), facilitățile acordate de angajator, onorariile, comisioanele, primele și alte retribuții similare reprezintă surse de venit impozabile.

În acest sens, atenționăm că din plățile acordate salariaților suplimentar la salariu, sub orice formă, fie indemnizație, fie compensație urmează a fi reținute toate impozitele salariale, fiind respectat principiul echității fiscale care prevede tratare

egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

Totodată, reieșind din amendamentele propuse, se prefigurează necesitatea aprobării unui Regulament ce ar stabili și defini clar criteriile de determinare a indicilor indemnizației lunare, pentru a exclude orice ambiguitate și tratări confuze și netemeinice la propunerea din partea autorității executive. Din acest considerent, este oportun de a include în prevederile lit.1<sup>1</sup>) din alin.(1) al art. 14 a obligativității aprobării de către Consiliul local al Regulamentului nominalizat în baza unui Regulament-cadru aprobat de Guvern.

Acest Regulament intern privitor la aceste indemnizații lunare pentru angajații primăriei și persoanei cu funcții de demnitate publică va reglementa expres mențiunea privitor la calcule pe baza veniturilor planificate (aprobate/modificate) pentru anul bugetar în curs și, respectiv, cheltuielile administrative rezultate conform planului aprobat/modificat al bugetului local respectiv. Abordarea, ca punct de reper, la efectuarea calculelor pe baza veniturilor executate definitiv (an bugetar încheiat), iar a cheltuielilor administrative în baza estimării pentru anul în curs în care urmează să fie achitată indemnizația, este eronată. În primul rând se vor lua ca bază date incomparabile. În al doilea rând, an de an atât cheltuielile de personal se majorează fie cu valoarea de referință sau alte ajustări, cât și cele de întreținere a aparatului primăriei (bunuri, servicii, resurse termoelectrice etc.).

În virtutea autonomiei locale, responsabilitatea se pune exclusiv pe seama APL, inclusiv monitorizarea și controlul respectării plafonului de admisibilitate a plăților stimulatorii către angajații primăriei și persoanei cu funcții de demnitate publică.

De asemenea, oportun ar fi de prevăzut contravenții pecuniare primarului și contabilului-șef în cazul abaterii sau lipsei de monitorizare și plată contrar prevederilor legale urmare a inspectărilor financiare sau/și auditului extern efectuat de către Curtea de Conturi în urma verificării conformării dacă APL nu a abuzat la plata indemnizațiilor lunare.

2) La pct. 2 atenționăm că normele propuse la art.40 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală urmează a fi revizuite, or, din conținutul acestora rezultă că personalul primăriei poate beneficia de mai multe indemnizații lunare, pe când proiectul de lege propune instituirea unei indemnizații lunare neimpozabile pentru personalul din cadrul autorităților publice locale.

De asemenea, important a se reține că atât la planificare, cât și la executare nu se vor admite ca cheltuielile administrative care includ cele de personal calculate și plătite conform Legii nr.270/2018, aceste indemnizații lunare, precum și cheltuielile de întreținere altele decât cele menționate supra cumulativ nu vor depăși limita de 50% din totalul veniturilor proprii și a defalcărilor de la impozitele și taxele de stat a bugetului local respect. În consecință, UAT care depășesc acest plafon nu pot aloca astfel de indemnizații lunare de stimulare a angajaților primăriei și primarului, în calitate de persoană cu funcție de demnitate publică.

Ținând cont de cele menționate supra privitor la necesitatea aprobării de către Consiliile locale a unui Regulament intern privind plata lunară a indemnizațiilor și

conținutul acestuia, respectiv, responsabilitatea asumată totalmente de APL, redacția alin.(8) propusă de a se completa art. 40 va avea următorul conținut:

”(8) Evaluarea capacității administrative ale autorităților publice locale se va plasa periodic pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor, către data de 15 februarie și 15 octombrie a fiecărui an.”

La pct.1 și alineatele (5)-(6) de la pct.2 din proiect sintagma ” Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat” se va ajusta la prevederile art. 14 alin. (2) lit. l) din Legea privind administrația publică locală, care stabilește că autoritatea deliberativă și reprezentativă aprobă structura, organigrama și efectivul-limită ale primăriei.

În acest sens, relevăm că în conformitate cu prevederile pct.21 din Metodologia cu privire la completarea și avizarea statului de personal, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Cancelaria de Stat doar avizează statul de personal al autorităților administrației publice.

De asemenea, având în vedere că activitatea autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău este reglementată inclusiv de Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, propunerea legislativă de împuternicire a autorității deliberative și reprezentative cu dreptul de a aproba decizia privind stabilirea indemnizației respective urmează a fi prevăzută și în legea menționată. Similar, se va proceda și în cazul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, prin completarea Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

Ținând cont de faptul că modificările operate la Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă prin Articolul I se referă la capacitatea administrativă a unității administrativ-teritoriale, cadrul normativ trebuie să integreze drepturi ale APL de ambele nivele cu privire la stimularea financiară a angajaților din aparatul administrativ. Acest deziderat se înscrie totalmente la prevederile art.4 din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care statuează că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, iar organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare. Din acest considerent modificările operate la art.14 și art.40 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală urmează să se regăsească și la art. 43 și art. 51 din legea prenotată.

La **Articolul III**, informăm că, potrivit prevederilor art.21, alin.(1) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sistemul bugetar, personalul din unitățile bugetare poate beneficia de premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară.

Plafonarea sursei de plată a premiilor unice din contul economiei mijloacelor financiare pentru retribuirea muncii în volum de până la 5% este o măsură temporară, pe termen mediu urmând a fi majorată partea variabilă a salariului lunar, inclusiv suplimentele.

În acest context, în funcție de mijloacele disponibile pentru retribuirea muncii, conducătorii instituțiilor bugetare sunt în drept să acorde salariaților premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și zilelor de sărbătoare nelucrătoare, cuantumul cărora în fiecare caz în parte nu va depăși salariul de bază al persoanei premiate.

Concomitent, instituțiile bugetare dispun de bugetul aprobat pentru anul bugetar, care include cheltuieli pentru asigurarea funcționalității instituției.

Pe parcursul anului bugetar, pot fi înregistrate situații neprevăzute, care solicită identificarea unor mijloace financiare neplanificate. Astfel, pentru acoperirea insuficiențelor strict necesare de finanțare, pot fi direcționate (redistribuite) economiile de alocații, inclusiv și din contul cheltuielilor de personal. În consecință, instituțiile bugetare urmare a redistribuirii alocațiilor bugetare pentru necesitățile stringente, inclusiv din contul alocațiilor pentru cheltuielile de personal, pot plăti premii unice angajaților doar din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv.

Prevederea privind plata premiilor doar din contul economiei mijloacelor financiare la capitolul cheltuielilor de personal impulsionează gestionarea eficientă a mijloacelor financiare disponibile și finanțarea prudentă a cheltuielilor pentru remunerarea muncii, mai cu seamă în condițiile specifice de executare a bugetului public național, determinate de măsurile de atenuare a consecințelor fluxului de refugiați, crizei energetice, creșterii prețurilor ș.a.

Ținând cont de prevederile art.8 alin.(1) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă și prevederile art.10 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, proiectul de lege urmează a fi consultat cu reprezentanții autorităților publice locale (Congresul Autorităților Locale din Moldova).

Având în vedere cele expuse, inițiativa legislativă în cauză poate fi susținută condiționată de ajustările ce se impun conform obiecțiilor menționate în aviz.