

435  
CPS  
CEB  
CAI



# CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-76- *12 360*

Chișinău

21 decembrie 2022

## Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*inițiativa legislativă nr.435 din 30.11.2022*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 918 din 21 decembrie 2022.

*Anexe:*

1. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Avizului (în limba română –1 filă și în limba rusă –1 filă);
2. Avizul asupra proiectului de lege (în limba română – 5 file).

**Secretar general  
adjunct al Guvernului**

**Roman CAZAN**

*Ex.: Viorica Mustea  
Te. 022-250-128*

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<i>3147</i>
<i>21</i>	<i>12</i> 2022
Ora	

Casa Guvernului,  
MD-2033, Chișinău,  
Republica Moldova

Telefon:  
+ 373 22 250 104

Fax:  
+ 373 22 242 696

E-mail:  
[cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

## HOTĂRÂRE nr. 918

din 21 decembrie 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**

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Ministrul justiției

**NATALIA GAVRILIȚA**

Dumitru Budianschi

Sergiu Litvinenco

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr.918/2022

**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 noiembrie 2022) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, proiectul menționat a fost elaborat în scopul creșterii capacității administrative a autorităților publice locale, a pregătirii profesionale și a motivării personalului care activează în cadrul autorităților publice locale, dar și în scopul dezvoltării autonomiei financiare a autorităților publice locale, prin oferirea unor instrumente financiare suplimentare consiliilor locale de motivare a organului executiv. Totodată, proiectul a fost elaborat în scopul motivării indirecte a autorităților publice locale pentru aplicarea comprehensivă a instrumentelor fiscale de suplinire a bugetelor locale prevăzute în Codul fiscal nr. 1163/1997.

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

Complementar, proiectul ține de majorarea volumului maxim al 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 cerințele 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), cu modificările ulterioare.”

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 noilor reglementări propuse în proiect, menționăm următoarele.

La articolul I, propunerile la punctul 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 unități administrativ-teritoriale care se pot încadra în această condiționalitate.

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

Un alt aspect vulnerabil al acestei inițiative este că se stabilește permisiunea asumată de către autoritățile publice locale 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 autoritățile publice locale, 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 prin aprofundarea penuriei de cadre prin creșterea vădită a fluctuației cadrelor. Potențialul economic, respectiv, financiar al unităților administrativ-teritoriale 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. Punctul 1 (de altfel și punctul 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 articolul 18 din Codul fiscal nr. 1163/1997.

Conform articolului 18 litera c) din Codul fiscal nr. 1163/1997, 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, menționăm 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, ținând cont de amendamentele propuse, se prefigurează necesitatea aprobării unui regulament ce ar stabili și ar defini clar criteriile de determinare a indicilor indemnizației lunare pentru a exclude orice ambiguitate și tratări confuze și netemeinice din partea autorității executive. Din acest considerent, este oportun de a include în prevederile articolului 14 alineatul (1) litera l<sup>1</sup>) a obligativității aprobării de către consiliul local a regulamentului nominalizat în baza unui regulament-cadru aprobat de Guvern.

Acest regulament intern cu privire la aceste indemnizații lunare pentru angajații primăriei și persoana cu funcții de demnitate publică va reglementa expres mențiunea privind calculele în 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 în 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 autorităților publice locale, inclusiv monitorizarea și controlul respectării plafonului de admisibilitate a plăților stimulatorii către angajații primăriei și persoana 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 ca urmare a inspectărilor financiare sau/și auditului extern efectuat de către Curtea de Conturi în urma verificării conformării dacă autoritățile publice locale nu au abuzat la plata indemnizațiilor lunare.

2. La punctul 2 remarcăm că normele propuse la articolul 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, în timp ce proiectul 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 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, aceste indemnizații lunare, precum și cheltuielile de întreținere, altele decât cele sus-menționate, cumulativ nu vor depăși limita de 50% din totalul veniturilor proprii și al defalcărilor de la impozitele și taxele de stat ale bugetului local respectiv. În consecință, unitățile administrativ-teritoriale care depășesc acest plafon

nu pot aloca astfel de indemnizații lunare de stimulare a angajaților primăriei și a primarului în calitate de persoană cu funcție de demnitate publică.

Ținând cont de cele menționate *supra*, cu privire la necesitatea aprobării de către consiliile locale a unui regulament intern privind plata lunară a indemnizațiilor și conținutul acestuia, respectiv, responsabilitatea asumată totalmente de către autoritățile publice locale, la articolul 40, propunerea completării cu alineatul (8) va avea următorul conținut:

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

La punctul 1 și punctul 2 alineatele (5) și (6) din proiect, cuvintele „Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat” se vor ajusta la prevederile articolului 14 alineatul (2) litera l) din Legea nr. 436/2006 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 punctului 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 autorităților publice locale de ambele nivele cu privire la stimularea financiară a angajaților din aparatul administrativ. Acest deziderat se înscrie totalmente la prevederile articolului 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 articolele 14 și 40 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală urmează să se regăsească și la articolele 43 și 51 din legea nominalizată.

La articolul III, remarcăm că, potrivit prevederilor articolului 21 alineatul (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 al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, al căror cuantum 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 ca 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, în special în condițiile specifice de executare a bugetului public național, determinate de măsurile de atenuare a consecințelor fluxului de refugiați, a crizei energetice, a creșterii prețurilor etc.

Având în vedere prevederile articolului 8 alineatul (1) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și prevederile articolului 10 alineatul (3) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, proiectul urmează a fi consultat cu reprezentanții autorităților publice locale (Congresul Autorităților Locale din Moldova).

În contextul celor menționate *supra*, inițiativa legislativă în cauză poate fi susținută, condiționată de ajustările ce se impun conform obiecțiilor menționate în avizul respectiv.



**ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 918**

**от 21 декабря 2022 г.**

**Кишинэу**

**Об утверждении Заключения по проекту закона о внесении  
изменений в некоторые нормативные акты**

---

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты.

**Премьер-министр**

**НАТАЛЬЯ ГАВРИЛИЦА**

Контрасигнуют:

Министр финансов

Думитру Будиянски

Министр юстиции

Серджиу Литвиненко