



Nr. 119 din 12 mai 2023

Cancelaria de Stat

Aviz

*la proiectul definitivat al Hotărârii Guvernului pentru aprobarea
Regulamentului – cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare
pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale
(număr unic 243/CS/2023)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul definitivat a Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului – cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale.

CALM a analizat prevederile proiectului HG în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL).

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Legea privind finanțele publice locale, nr. 397 din 16.10.2003;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006.

3. Constatări/obiecții

În urma analizei proiectului definitivat al Hotărârii Guvernului, CALM a remarcat următoarele:

Potrivit pct.3 din PHG, Ministerul Finanțelor, anual, către 31 ianuarie, va calcula capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale în baza datelor de execuție bugetară pe anul precedent, pentru determinarea eligibilității autorității administrației publice locale în vederea stabilirii indemnizației lunare beneficiarilor. Informația respectivă va fi plasată pe pagina oficială a ministerului la rubrica "Finanțe publice locale".

Această prevedere, care nu se conține în proiectului inițial al Hotărârii Guvernului, contravine principiului autonomiei locale fixat în art.109 din Constituția Republicii Moldova, precum și principiului legalității prevăzut în art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totodată, prevederea din pct.3 al proiectului definitivat a Hotărârii Guvernului, contravine prevederilor din art.3 alin. (4) lit. b) din Legea nr.100/2017, care stabilește că proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu

poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului – cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale a fost întocmit în temeiul art.III din Legea nr.370/2022 pentru modificarea unor acte normative, astfel că prevederile PHG nu pot depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior.

Pe de o parte, observăm că în art.III din Legea nr.370/2022 nu sunt stabilite anumite competențe pentru Ministerul Finanțelor, pe de altă parte prin modificarea din art.II a Legii nr.370/2022 sunt introduse modificări în art.14 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, potrivit cărora consiliul local va avea competența să aprobe anual, la propunerea primarului, mărimea indemnizației lunare stabilite pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică, de asemenea sunt introduse modificări în art.40 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, potrivit cărora mărimea indemnizației lunare prevăzute la alin. (5) se stabilește proporțional capacității administrative a autorității publice locale, determinată în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, dar nu poate depăși 40% din salariul de bază, dar mai este prevăzut că criteriile și condițiile de stabilire a indemnizației lunare prevăzute la alin. (5) se prevăd într-un regulament-cadru aprobat de Guvern.

Observăm, că Guvernul are competența numai să aprobe criteriile și condițiile de stabilire a indemnizației lunare, respectiv reieșind din criteriile și condițiile de stabilire a indemnizației lunare, aprobate de Guvern consiliul local are competența să aprobe anual, la propunerea primarului, mărimea indemnizației lunare.

În aceste condiții, prevederea din pct.3 al proiectului definitivat al Hotărârii Guvernului este ilegală și trebuie exclusă.

În proiectul definitivat al Regulamentului–cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale (în continuare – Regulament – cadru) este introdusă o noțiune nouă "capacitate administrativă adecvată", care dublează prevederile art.11 alin. (2) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, astfel că aceasta urmează a fi exclusă, cu atât mai mult cu cât referire la aceasta se face în noțiunea "autoritate a administrației publice locale eligibilă".

În pct.3 din proiectul definitivat al Regulamentului – cadru a fost modificată noțiunea "cheltuieli administrative" - cheltuieli efectuate pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale, stabilite în baza unei metodologii aprobate printr-un act normativ al Ministerul Finanțelor în coordonare cu Cancelaria de Stat, prevedere care este ilegală prin faptul că depășește limitele competenței instituite prin Legea nr.370/2022 (a se vedea argumentele expuse *supra*) care nu stabilește nici un fel de împuterniciri pentru Ministerul Finanțelor, inclusiv de aprobare a unei metodologii de stabilire a cheltuielilor administrative. Este necesar de revenit la noțiunea "cheltuieli administrative" din proiectul inițial al Regulamentului – cadru.

Vom accentua, că prevederile pct.3 din PHG, dar și noua noțiune de "cheltuieli administrative" din Regulamentul – cadru perpetuează practica vicioasă de a interveni prin circulare și metodologii în activitatea APL-urilor, astfel că se crează bănuiala rezonabilă, că prin noile prevederi ale proiectului definitivat al Hotărârii Guvernului, care depășesc limitele competenței instituite prin lege, intenționat se încearcă limitarea autonomiei locale și favorizarea, prin implicarea Ministerului Finanțelor, a unor localități, discriminând în același timp angajații din majoritatea localităților din țară.

În proiectul definitivat al Regulamentului – cadru nu s-a ținut cont de propunerea de redactare a unor noțiuni din pct.3:

- "îndemnizația lunară" este o recompensă bănească impozabilă, achitată suplimentar la salariul angajatului în baza actului administrativ al autorității executive a administrației publice locale eligibile (se va utiliza termenul "autoritate executivă" care este prevăzut pe parcursul Regulamentului – cadru) pentru activitatea prestată, respectiv nu este vorba de o compensare, cu atât mai mult cu cât în Regulamentul – cadru se face referire la timpul efectiv lucrat;

- din noțiunea "timp efectiv lucrat" textul "conform fișei postului" se va exclude, deoarece indemnizația lunară se achită inclusiv persoanelor cu funcții de demnitate publică, dar și altor salariați, pentru care nu se prevăd fișe ale postului.

În proiectul definitivat al Regulamentului – cadru noțiunea "indice de referință – cotă maximală din salariul de bază a indemnizației lunare aprobată de către consiliul local/municipal și corelată la nivelul capacității administrative adecvate, dar care nu poate depăși 40% din salariul de bază" are un caracter neclar și confuz, fapt care poate crea dificultăți în aplicare. Nu este clar de ce cota este maximală, dacă aceasta corespunde capacității administrative. Această noțiune urmează a fi redactată.

Crează confuzie și prevederea din pct.5 a proiectului definitivat a Regulamentului – cadru, care prevede că plata indemnizației se acordă lunar pentru zilele efectiv lucrate, pentru un an calendaristic, concomitent cu salariul, astfel că nu este clar dacă indemnizația lunară va putea fi acordată în anul 2023, astfel că această prevedere necesită a fi redactată. Aceiași obiecție se referă și la prevederile din pct.9 a Regulamentului – cadru.

În pct. 8 din proiectul definitivat a Regulamentului – cadru sunt prevăzute cotele maxime ale indemnizației lunare (indici de referință) din salariul de bază. Credem, că aceste cote necesită a fi detaliate, astfel că nu e clar de ce nu sunt prevăzute astfel de cote cum ar fi 15%, 25%, 35%, care ar permite utilizarea unui spectru mai larg al cotei indemnizației lunare.

Prevederile pct.21 din proiectul definitivat a Regulamentului – cadru necesită a fi formulate mai clar și accesibil de înțeles.

4. Propuneri:

În vederea îmbunătățirii prevederilor proiectului definitivat a Hotărârii Guvernului, propunem următoarele modificări:

1. În proiectul definitivat a Hotărârii Guvernului pct.3 se exclude.

2. În pct. 3 din Regulamentul – cadru:

- noțiunea "capacitate administrativă adecvată" se exclude;

- noțiunea "cheltuieli administrative" va avea următorul cuprins:

"cheltuieli administrative – cheltuieli efectuate pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale eligibile, care includ: cheltuieli de personal, cheltuieli pentru procurarea/achiziționarea bunurilor necesare activității acestora (mobilier, tehnică de calcul, birotică); cheltuieli pentru achitarea serviciilor de utilitate publică (aprovizionarea cu apă și canalizare, resurse energetice și termice, telefonie, internet, etc);"

- noțiunea "îndemnizație lunară" va avea următorul cuprins:

"îndemnizație lunară – recompensă bănească impozabilă, achitată suplimentar la salariul angajatului, inclusiv personalului cu funcții de demnitate publică, în baza actului administrativ al autorității executive a administrației publice locale eligibile;"

- din noțiunea "timp efectiv lucrat" se exclude textul "conform fișei postului";

- noțiunea "indice de referință" va avea următorul cuprins:

"indice de referință – cota din salariul de bază a indemnizației lunare, corelată cu nivelul capacității administrative adecvate, care nu poate depăși 40% din salariul de bază, aprobată de către consiliul local/municipal."

3. Din pct.5 a Regulamentului – cadru se exclude textul "pentru un an calendaristic".

4. La pct.8 vor mai fi prevăzute următoarele cotele maxime ale indemnizației lunare (indici de referință): 15%, 25%, 35%.

5. La pct. 9 din Regulamentul – cadru:

- textul "se stabilesc" se înlocuiește cu textul "se aprobă";

- textul "și va fi acordat în egală măsură fiecărui beneficiar" se exclude, deoarece indicele de referință nu se acordă, ci se acordă indemnizația lunară;

- textul "pentru un an calendaristic" se exclude.

6. Pct. 21 din Regulamentul – cadru va avea următorul cuprins:

"21. Responsabilitatea pentru modul de aprobare a indicilor de referință și acordare a indemnizațiilor lunare se pune în sarcina autorităților administrației publice locale, conform competenței."

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că proiectul definitivat a Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului – cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale poate fi propus pentru aprobare, doar după modificarea prevederilor menționate mai sus.

**Cu respect,
Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM**



Exec: C. Scorțescu,
expert CALM,
tel. 22 35 09