



Nr. 279 din 18 septembrie 2023

Către: Ministerul Finanțelor

Aviz

***la proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea
Metodologiei de stabilire a cheltuielilor administrative
pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale
în scopul determinării capacității administrative***

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative.

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

Proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor a fost aprobat în vederea realizării prevederilor art.11 alin. (4) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, pct.3 din Hotărârea Guvernului nr.308/2023 privind aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale, precum și a pct.3 din Regulamentul-cadru nominalizat.

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 Ordinului Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative (în continuare – proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor), CALM a remarcat următoarele:

Art.11 alin. (4) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, precum și pct.3 din Hotărârea Guvernului nr.308/2023 privind aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale nu pot constitui temeiul legal în baza cărora este elaborat proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor, dat fiind faptul că nu fac regerință la stabilirea cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative printr-o Metodologie aprobată de Ministerul Finanțelor, respectiv sunt în contradicție cu prevederile din art.3 alin. (4) lit. b) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stabilesc 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, astfel constatăm că prevederile proiectului Ordinului Ministerul Finanțelor în cauză nu pot depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior.

Crează confuzie prevederile pct.2 din proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor, care prevede că Direcția generală politici și sinteză bugetară va calcula capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale în baza datelor de execuție bugetară pentru anul 2022, în situația în care anul 2023 se încheie în câteva luni, respectiv se creează impresia că nu se dorește o Metodologie de stabilire a cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative (în continuare – Metodologie) pentru anii ce urmează, fapt ce ar putea bloca/tărăgăna acordarea indemnizației lunare pentru anul 2024, așa cum deja s-a întâmplat în anul curent.

Mai mult ca atât, se crează bănuiala rezonabilă că Ministerul Finanțelor intenționează să aprobe astfel de Ordine anuale, rezervându-și dreptul discreționar de a modifica Metodologia în dependență de anumite criterii subiective și neîntemeiate, depășindu-și limitele competenței stabilite de lege, aceasta în situația în care la momentul acutal numai circa 14% din APL din țară dispun de capacitatea administrativă adecvată.

Prevederile Metodologiei cu privire la cheltuielile administrative, precum și criteriile și condițiile de determinare și calculul acestora crează îngrijorare și nedumerire în legătură cu includerea în cheltuielile administrative a tuturor cheltuielilor suportate de către APL pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale, adică și a cheltuielilor capitale (pentru clădiri, construcții speciale, instalații de transmisie etc.), astfel punând APL în situația de a alege să planifice în bugetul local resurse financiare pentru acordarea indemnizației lunare angajaților săi sau pentru reparații curente/capitale și investiții capitale, ceea ce este inadmisibil, dat fiind importanța atât a remunerării/stimulării muncii angajaților din APL cu venituri foarte joase, dar și a întreținerii clădirilor/edificiilor necesare activității APL.

În aceste condiții, reiterăm poziția fermă a CALM de a atribui la cheltuielile administrative numai cheltuielile curente ale APL, adică cheltuielile efectuate pentru întreținerea și funcționarea aparatului autorității administrației publice locale, care includ: cheltuielile de personal, cheltuielile pentru procurarea/achiziționarea bunurilor necesare activității acestora (mobilier, tehnică de calcul, birotică) și cheltuielile pentru achitarea serviciilor de utilitate publică (aprovizionarea cu apă și canalizare, resurse energetice și termice, telefonie, internet).

Pct.26 din Metodologie, prevede că la plata indemnizației lunare obligatoriu se vor calcula și reține la sursa de plată impozitul pe venit, contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală. Totodată, în pct.29 din Metodologie, referitor la modul de reflectare a cheltuielilor este prevăzut volumul brut al indemnizației lunare, plus contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii datorate/achitate de angajatori în mărime de 29%, fapt care de asemenea crează confuzie. Dacă se face referință la volumul brut al indemnizației lunare, atunci trebuie să fie clar că din suma brută a indemnizației lunare se rețin/se scad impozitul pe venit, contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în volumul/procentul stabilit de lege, respectiv pct.29 din Metodologie urmează a fi redactat/concretizat corespunzător.

Potrivit pct.3 din Regulamentului-cadru cu privire la stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul autorităților administrației publice locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.308/2023, în vederea stabilirii capacității administrative adecvate sunt luate în calcul cheltuielile administrative a UAT efectuate din veniturile proprii și defalcările de la impozitele și taxele de stat, prevederi care se regăsesc și în punctele din Cap. III a Metodologiei. În același timp, în pct.30 din Metodologie se prevede, în contradicție cu prevederile pct.3 din Regulamentului-cadru și prevederile Cap. III a Metodologiei, că

mijloacele financiare destinate achitării indemnizației lunare sunt alocate din bugetul local prin decizia autorității reprezentative și deliberative a administrației publice locale eligibile din resursele proprii (venituri proprii, defalcări de la impozitele și taxele de stat, transferuri cu destinație generală și sursele de finanțare a bugetelor locale), respectiv pct.30 din Metodologie urmează a fi redactat/corectat corespunzător.

4. Propuneri:

CALM menționează că se impune o abordare echilibrată și consecventă în calcularea capacității administrative a APL în Proiectul respectiv

În vederea îmbunătățirii prevederilor proiectului Ordinului Ministerului Finanțelor, propunem următoarele modificări:

1. Stabilirea corectă a temeiului legal în baza căruia este elaborat proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor.

2. La **veniturile proprii să fie incluse și transferurile cu destinație generală (TDG)**, deoarece ele sunt alocate cu titlu definitiv și sunt formate tot din impozite conform Codului fiscal al Republicii Moldova (a se vedea art. 11 alin. (1) din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale). La promovarea descentralizării sau calcului TDG pentru echilibrare (și noțiunea în sine) definește acest transfer ca impozit propriu.

3. În contextul celor menționate mai sus, **la determinarea cheltuielilor administrative** (conform pct. 8 și 9 din Metodologia la Proiect) **sunt incluse cheltuielile din activități centralizate și deservire centralizate, activitatea administrativ-militară, susținerea activităților sistemului de protecție socială (P3: 00059, 00060, 00074, 00245), ceea ce se referă la activități din atribuții delegate de stat și, just sau echitabil, ar fi includerea respectiv la venituri a transferurilor cu destinație specială**, în pofida faptului că este arhicunoscut că ele nici pe departe nu acoperă resursele necesare pentru realizarea efectivă a atribuțiilor delegate de stat. **Ori activitățile respective ar trebui excluse din Metodologia la Proiect (a se vede mai jos).**

4. În contextul celor menționate la început, de asemenea la Capitolul II pct. 9 din Proiect, **pentru determinarea și calcularea cheltuielilor administrative sa se reflecte doar cheltuielile pe activitatea P3 - 00005, pentru toate grupele conform clasificării funcționale deoarece**, in Proiect se reflecta și cheltuielile altor activități ce nu pot fi atribuite la cheltuieli administrative. Mai mult ca atât, conform Hotărârii Guvernului nr. 308/2023 se menționează că beneficiarii de indemnizație lunare este personalul autorităților executive ale administrației publice locale eligibile încadrat in conformitate cu statele de personal avizate de către Cancelaria de Stat, inclusiv persoanele cu funcții de demnitate publica, ceia ce contrazice noțiunii de cheltuieli administrative descrisa in Metodologia la Proiect.

5. Propunem modificarea Pct. 4 din Metodologie cu următorul cuprins:

"4. La cheltuieli administrative sunt atribuite cheltuielile curente efectuate de către autoritățile administrației publice locale pentru întreținerea și funcționarea aparatului autorității administrației publice locale în decursul unui an bugetar, care includ: cheltuielile de personal, cheltuielile pentru procurarea/achiziționarea bunurilor necesare activității acestora (mobilier, tehnică de calcul, birotică) și cheltuielile pentru achitarea serviciilor de utilitate publică (aprovizionarea cu apă și canalizare, resurse energetice și termice, telefonie, internet), cu excepția cheltuielilor alocate cu caracter special și celor aferente finanțate din surse externe."

6. Alte prevederi ale Metodologiei vor fi aduse în concordanță cu noile prevederi ale pct.4 din Metodologie.

7. Pct. 29 și 30 din Metodologie urmează a fi redactate/corectate luând în considerare obiecțiile expuse.

8. Propunem Cotele indemnizației să fie corelate cu nivelul capacității administrative adecvate (conform p.4 din Regulamentul – cadru la Hotărârea Guvernului nr. 308/2023) în Hotărârea Guvernului menționată se menționează că Regulamentul este cu titlu de recomandare pentru APL (pct. 2 din partea dispozitivă a Hotărârii), iar Proiectul determină metodologia și prin studiul de caz (din Capitolul IV pct. 22) se face trimitere la propriile regulamente ale APL, dar cotele sunt preluate exact din Regulamentul cadru (HG nr. 308/2003) ce presupune o impunere a prevederilor Regulamentului cadru. **Propunerea CALM este ca La elaborarea propriilor Regulamente APL sine stătător să stabilească cotele (indicii de referință procentuali), fiind oricum condiționate de sursele financiare disponibile în bugetele APL. Ori prevederile actuale din Proiect lasă loc pentru notificări și alte acțiuni în exces ale organelor de control.**

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că proiectul Ordinului Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative poate fi propus pentru aprobare, numai cu condiția modificării prevederilor menționate mai sus, astfel ca APL să nu fie limitate total în cadrul acordării indemnizației lunare pentru personalul său.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



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