



Parlamentul
Republicii Moldova

AT nr. 05/02-154

24.11.2022

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Biroul Permanent al Parlamentului Republicii Moldova

În conformitate cu prevederile art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă, Proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă; Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală).

Anexe:

1. Proiectul de lege.
2. Nota informativă.

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>435</u>		
<u>30</u>	<u>11</u>	<u>2022</u>
Ora _____		

Deputați în Parlament

Alexandr Trubca

Gatrawi Ersilia - Ersilia

Borda Viorel

Dan Punciu

Frantz Petru

Larisa, Violeta

Ana Calinic - Calinic

Lazarenco Sergiu

Novac Larisa

Artur Mija

Igor

Ion Groza

LEGE
cu privire la modificarea unor acte normative

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articolul I. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă (Publicat : 02-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 29-31 art. 91), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La Articolul 11, alin. (2) cifra „30” se modifică cu cifra „50”, iar după sintagma „veniturilor proprii” se adaugă sintagma „și defalcărilor de la impozitele și taxele de stat”.
2. La articolul 11, alin. (4) sintagma „și veniturile proprii” se substituie cu sintagma „,veniturile proprii și defalcările de la impozite și taxe de stat”.

Articolul II. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (Publicat : 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 14, alin. (1) se completează cu litera l¹) cu următorul conținut:
„l¹) aprobă anual, la propunerea Primarului, indicii indemnizației lunare neimpozabile pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat, inclusiv cel cu demnitate publică.
2. Articolul 40, se completează cu aliniatele (5), (6), (7) și (8) cu următorul conținut:
„(5) Personalul primăriei, încadrat în conformitate cu Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat, inclusiv cel cu statut de demnitate publică poate beneficia de indemnizații lunare neimpozabile, proporțional timpului efectiv lucrat în luna respectivă.

(6) Indicii indemnizației lunare neimpozabile pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat, inclusiv cel cu demnitate publică, se stabilesc anual de către Consiliul Local și nu pot depăși 40% din salariul de bază.

(7) Indemnizațiile lunare neimpozabile prevăzute la alin.(5) pot fi achitate exclusiv cu condiția respectării de către autoritățile publice locale a indicatorilor privind capacitatea administrativă în conformitate cu art. 11 alin. (2) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă.”

(8) Lista autorităților publice locale eligibile și valoarea maximă a indicilor indemnizației lunare neimpozabile pentru fiecare autoritate publică locală în parte se aprobă anual de Guvern în baza datelor privind executarea bugetelor autorităților publice locale și estimărilor privind cheltuielile salariale pentru anul în care urmează să fie achitată indemnizația.

Articolul III. Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (Publicat : 30-11-2018 în Monitorul Oficial Nr. 441-447 art. 715), cu modificările ulterioare, se completează modifică după cum urmează

1. La Articolul 21, alin. (1) cifra „5” se substituie cu cifra „10”.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

NOTĂ INFORMATIVĂ

la Proiectul de Lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă; Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală).

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului.

Proiectul de Lege cu privire la modificarea unor acte normative a fost elaborat și înaintat de către Alexandr Trubca, Deputat în Parlamentul RM, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

Prezentul proiect de lege a fost elaborat în scopul creșterii capacității administrative a Autorităților Publice Locale, creșterea pregătirii profesionale și motivării personalului care activează în cadrul Autorităților Publice Locale, dar și dezvoltarea autonomiei financiare a APL-urilor, prin oferirea unor instrumente financiare suplimentare Consiliilor Locale de motivare a organului executiv al APL-urilor.

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.

În conformitate cu datele Ministerului Finanțelor în anii 2020 – 2021 din totalul de 898 de APL-uri de nivelul I și II (municipiile Chișinău și Bălți) criteriilor de capacitate administrativă (ponderea cheltuielilor administrative în suma totală a veniturilor proprii nu va depăși 30%) stabilite prin legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă au corespuns doar 2 localități (comuna Băcioi și mun. Chișinău în 2020 și mun. Chișinău și mun. Orhei în 2021).

În aceeași ordine de idei este important de menționat că deși termenul de „venituri proprii” în conformitate cu prevederile legii 397/2003 privind finanțele publice locale presupune exclusiv veniturile bugetelor locale, formate, conform Codului fiscal și al altor acte legislative, din impozitele, taxele și alte plăți care se încasează direct și integral la bugetele respective, de-facto datorită practicii bugetare este perceput de Autoritățile Publice Locale ca totalitatea veniturilor bugetelor locale care sunt garantate prin lege și pot fi utilizate în scopuri generale.

În acest sens este important de menționat că până în anul 2013 defalcările de la impozitul pe venit al persoanelor fizice erau realizate în baza normativelor procentuale care erau aprobate de către Parlament prin legea bugetară pentru APL-urile de nivelul II și de către Consiliile Raionale pentru APL-urile de nivelul I. Altfel spus, obținerea defalcărilor depindea în cazul APL-urilor de nivelul I de voința politică a Consiliilor Raionale și nu de capacitatea APL-urilor de nivelul I de a atrage agenți economici și implicit a crea locuri de muncă.

Începând cu anul 2013, odată cu modificarea abordării și stabilirea expresă în Legea 397/2003 privind finanțele publice locale a dreptului la defalcare de la impozitul pe venitul persoanelor fizice în proporție de 75% pentru sate și orașe (cu excepția reședințelor de raion) și 20% pentru orașele reședință de raion în percepția Autorităților Publice Locale sumele provenite din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice obțin forma de „venituri proprii”. Or, valoarea absolută a acestora depinde de modul direct de dezvoltarea economică a APL-ului, numărul de agenți economici și locuri de muncă existente. Astfel, eforturile APL-urilor de a atrage și/sau menține agenții economici în cadrul localității prin dezvoltarea infrastructurii, dezvoltarea unor facilități fiscale sau oferirea de spații/terenuri pentru dezvoltarea afacerii din rezerva APL au impact direct asupra valorii absolute a defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice.

Reieșind din cele menționate mai sus se constată necesitatea logică a extinderii listei de venituri a APL-urilor care trebuie luate în considerare la evaluarea capacității administrative a acestora prin includerea defalcărilor de la impozitele pe venit a persoanelor fizice în această listă.

În aceeași ordine de idei proiectul de lege vine cu extinderea proporției admisibile a cheltuielilor administrative față de veniturile acceptate (veniturile proprii și cele din defalcările de la impozitul pe venit a persoanelor fizice) pentru corespunderea criteriilor de capacitate administrativă a APL-ului. Modificarea este motivată de ritmul accelerat de creștere a costurilor salariale, mai ales după reformele sistemului de salarizare în sectorul public în 2012 și 2018, dar în special de discrepanțele majore între creșterile salariale și administrative în general ale APL-urilor comparativ cu spectrul de instrumente fiscale puse la dispoziția APL-urilor.

Tabelul 1. Numărul APL-urilor cu capacitate administrativă deplină înainte și după aplicarea proiectului legii.

Scenarii	2020	2021
Status quo	2 (0.22%)	2 (0.22%)
Includerea defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice la calcularea capacității administrative	41 (4.56%)	48 (5.34%)
Includerea defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice la calcularea capacității administrative și majorarea ponderii admisibile de la 30% la 50%	113 (12.5%)	119 (13.6%)

Sursa: Ministerul Finanțelor

În altă ordine de idei, o problemă majoră cu care se confruntă Autoritățile Publice Locale reprezintă lipsa acută de specialiști calificați, cauzată pe deoparte de migrarea masivă a populației din zonele rurale spre cele urbane, pe de altă parte de calificarea scăzută a forței de muncă disponibile în special în mediul rural.

O altă problemă reprezintă și lipsa motivării personalului Autorităților Publice Locale, care în condițiile salarizării demonstrează o scădere a randamentului în activitatea profesională. Acest lucru este indicat și de evoluția datelor statistice privind încasările din taxele și impozitele locale și serviciile prestate de către APL-uri. Or, de activitatea angajaților APL într-o măsură foarte mare depinde încasarea veniturilor respective. Analiza efectuată în perioada 2018 -2021 denotă că din totalul de 898 de Autorități Publice Locale 654 sau 72.8% au înregistrat o scădere a veniturilor din servicii, impozite și taxe locale. Scăderea medie per APL fiind de 19.4%. Totodată, 863 din 898 APL-uri (sau 96.1%) au înregistrat o creștere a volumului defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice cu creștere medie per APL de 26.1%. Creșterea defalcărilor de la impozitele pe venitul persoanelor fizice în contextul descreșterii practic similare (în valori procentuale) neagă ipoteza privind scăderea taxelor și impozitelor locale ca urmare a scăderii activității economice în cadrul APL-urilor și confirmă ipoteza sus-menționată privind lipsa motivării personalului existent în cadrul APL sau insuficiența acestuia pentru realizarea eficientă a politicilor fiscale locale în vederea atingerii indicatorilor de colectare a taxelor și impozitelor locale din anii precedenți.

Pornind de la datele sus-prezentate, s-a constatat necesitatea identificării unui instrument de eficient și totodată capabil să fie aplicat în limitele sistemului unitar de salarizare existent, fără perturbări majore ale acestuia.

Astfel, Proiectul de lege își 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. Indicii de referință a indemnizației urmează să fie votați anual de Consiliile Locale și nu vor putea depăși 50% din suma anuală a salariilor de bază.

În același timp, pentru a nu admite abuzuri din partea Autorităților Publice Locale în sensul stabilirii indemnizațiilor lunare neimpozabile în lipsa unei surse de finanțare stabile locale, proiectul de lege prevede, în cazul stabilirii indemnizației lunare neimpozabile, plafonarea cheltuielilor totale administrative în limitele criteriilor de capacitatea administrative așa cum acestea sunt definite în legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă.

În final, o ultimă problemă căreia se adresează Proiectul de Lege ține de valoarea maximă premiilor unice achitate economiile mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv. Atât în cadrul APL-urilor, dar și în cadrul APC-urilor se constată un deficit de cadre, iar numărul funcțiilor vacante ajunge până la 20%. În aceste condiții personalului încadrat îi revine obligația acoperirii funcțiilor personalului lipsă, ceea ce la rândul său crește sarcina administrativă ce revine funcționarilor în cauză. Totodată, vacanța funcțiilor creează economii la mijloacele alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, din care la rândul său se achită premiile anuale. Astfel, având în vedere sarcina administrativă crescută pe funcționarii încadrați se propune majorarea ponderii premiilor unice de la 5% la 10% din fondul anual de salarizare.

La momentul de față, în conformitate cu rezultatele economico-financiare înregistrate de APL-urilor din țară, aplicarea proiectului de lege este posibilă teoretic în cazul a cca. 120-130 de APL-uri. La nivel teritorial distribuția APL-urilor care se încadrează în criteriile capacității administrative și implicit la decizia Consiliilor Locale ar putea oferi indemnizații lunare neimpozabile angajaților din cadrul APL-urilor încadrați conform Statelor de Personal aprobate de Cancelaria de Stat arată în felul următor:

Tabelul 2. Distribuția APL-urilor la nivel de APL Nivelul II

Nr.	UAT Nivel II	Număr UAT Nivel I
1	Chișinău	15
2	Bălți	1
3	Anenii Noi	8
4	Basarabeasca	0
5	Briceni	2
6	Cahul	8
7	Cantemir	2
8	Călărași	2
9	Căușeni	4
10	Cimișlia	1
11	Criuleni	5
12	Dondușeni	3
13	Drochia	4
14	Dubăsari	4
15	Edineț	3
16	Fălești	4
17	Florești	5
18	Glodeni	1
19	Hîncești	3
20	Ialoveni	5
21	Leova	1
22	Nisporeni	1
23	Ocnita	4
24	Orhei	4
25	Rezina	2
26	Rîșcani	4
27	Sîngerei	3
28	Soroca	3
29	Strășeni	4

30	Șoldăneșeti	1
31	Ștefan Vodă	4
32	Taraclia	1
33	Telenești	2
34	Ungheni	3
35	UTA Găgăuzia	4
TOTAL		119

3.Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de lege nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

4.Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege presupune modificarea a 2 acte normative – Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă și Legea 436/2006 privind administrația publică locală.

În ceea ce privește Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă, modificările țin de extinderea categoriei de venituri ale Autorităților Publice Locale care pot fi luate în considerare la stabilirea capacității administrative a APL-urilor. Totodată se propune majorarea ponderii cheltuielilor administrative în veniturile proprii (și implicit a defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice) de la 30 la 50% pentru ca APL-ul să se încadreze în condițiile capacității administrative.

În altă ordine de idei proiectul de lege își propune instituirea unei indemnizații unice neimpozabile în valoare de până la 50% din salariul de bază pentru personalul din cadrul APL încadrați în conformitate cu Statele de personal aprobate de Cancelaria de Stat cu condiția ca Autoritățile Publice Locale să dispună de capacitatea administrativă suficientă.

5.Fundamentarea economico-financiară

Proiectul de lege nu prevede costuri suplimentare de la Bugetul de Stat. În același timp proiectul de lege va conuce la creșterea costurilor Bugetului Public Național pe dimensiunea bugetelor locale, însă totodată creșterea costurilor bugetare nu va afecta capacitatea administrativă a APL-urilor și

implicit acestea vor continua să rămână deplin funcționale din punct de vedere a capacității financiare.

Tabelul 3. Costurile bugetare maxim admisibile per APL-uri (analiza la nivel de UAT nivel II)

Nr.	UAT Nivel II	Număr UAT Nivel I	Costuri maxime, M MDL
1	Chișinău	15	249 271
2	Bălți	1	34 631
3	Anenii Noi	8	4 834
4	Basarabeasca	0	0
5	Briceni	2	3 555
6	Cahul	8	9 992
7	Cantemir	2	1 590
8	Călărași	2	2 348
9	Căușeni	4	2 290
10	Cimișlia	1	3 285
11	Criuleni	5	3 704
12	Dondușeni	3	1 570
13	Drochia	4	2 984
14	Dubăsari	4	1 519
15	Edineț	3	6 433
16	Fălești	4	3 190
17	Florești	5	3 513
18	Glodeni	1	1 234
19	Hîncești	3	2 927
20	Ialoveni	5	5 303
21	Leova	1	1 136
22	Nisporeni	1	1 261

23	Ocnița	4	2 120
24	Orhei	4	6 363
25	Rezina	2	2 221
26	Rîșcani	4	3 156
27	Sîngerei	3	2 578
28	Soroca	3	3 027
29	Strășeni	4	4 839
30	Șoldăneșeti	1	310
31	Ștefan Vodă	4	2 726
32	Taraclia	1	2 859
33	Telenești	2	2 427
34	Ungheni	3	8 952
35	UTA Găgauzia	4	9 175
TOTAL		119	397 325

În același timp este important de menționat că resursele în cauză reprezintă plafonul maxim admisibil pe care îl pot acorda APL-urile, iar indicii și implicit suma exactă urmează să fie aprobată de consiliile locale. Mai mult de atât, acordarea indemnizației lunare neimpozabile reprezintă un drept acordat la discreția Consiliilor Locale și nu o obligație stabilită prin lege. Altfel spus, scopul modificărilor în cauză constau în acordarea dreptului Consiliilor Locale să motiveze personalul din cadrul APL în cazul în care comunitate este satisfăcută de rezultatele atinse de către executiv în activitatea profesională.

Analiza efectuată denotă că în ultimii 4 ani volumul total al veniturilor proprii a scăzut cu cca. 10% în anul 2021 față de anul 2018, în timp ce volumul defalcărilor a crescut cu cca. 45.4% în aceeași perioadă (la estimare luându-se în calcul diferențele de politici de finanțe publice aplicate în 2018 comparativ cu anul 2021). Mai mult de atât, scăderea medie a veniturilor proprii la APL-urilor care au înregistrat scăderi ale încasărilor din veniturile proprii (654 de APL-uri) a constituit 19.4%.

În valori absolute, scăderea totală încasărilor de către APL-urilor de nivelul I a veniturilor din taxe, impozite și servicii în 2021 față de 2018 a constituit cca. 84 de milioane lei, unde cca. 161 de milioane au reprezentat scăderea veniturilor APL-urilor care au înregistrat scăderi ale veniturilor

proprii, iar altele 77 milioane au reprezentat creșterea veniturilor proprii ale APL-urilor care au înregistrat creșteri. În ceea ce privește valoare medie, scăderea medie a APL-urilor care au înregistrat scăderi ale veniturilor a constituit 246 mii per APL, în timp creșterea medie în cazul APL-urilor care au înregistrat creșteri a fost de 316 mii MDL.

În aceeași ordine de idei, creșterile veniturilor APL-urilor de nivelul I din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice a constituit în valori absolute 439 milioane MDL, unde 451 de milioane au reprezentat creșterile înregistrate de cele 863 de APL-uri care au contabilizat creșteri ale veniturilor din defalcări, iar cca. 12 milioane au reprezentat diminuarea veniturilor APL-urilor care au înregistrat scăderi.

Coroborarea evoluției venitului APL-urilor din cele 2 surse sugerează concluzia că scăderea volumului veniturilor locale ale APL-urilor nu este legat de factorii economici, întrucât creșterea defalcărilor demonstrează o evoluție în creștere atât a salariilor medii înregistrate în APL-urile respective, cât și crearea de noi locuri de muncă. Scăderea veniturilor proprii în cadrul APL-urilor este într-o măsură mai mare cauzată de factori subiectivi precum lipsa motivării suficiente a angajaților APL-urilor responsabili de colectarea taxelor și impozitelor locale, prestarea serviciilor publice contra cost, etc. sau în general absența pe motivul remunerației insuficiente a funcționarilor în cauză.

În aceeași ordine de idei, se poate concluziona că implementarea proiectului de lege va impulsiona creșterea veniturilor locale în cadrul APL-urilor care au înregistrat scăderi la acest capitol în anii precedenți. Revenirea exclusiv la indicatorii din anul 2018 vor genera creșteri de cel puțin 161 de milioane de lei la bugetele locale.

6.Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

După adoptarea proiectului de lege nu va fi necesară modificarea altor acte normative primare sau secundare. Totodată, Ministerul Finanțelor va emite un Ordin care va stabili pentru APL-uri normativele de implementare a legii în cauză.

7.Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de lege urmează a fi supus consultărilor publice în conformitate cu prevederile legale.

8.Constatările expertizei aticorupție

Proiectul va fi supus expertizei anticorupție în conformitate cu art. 35 din legea cu privire la actele normative nr. 100/2017, fiind solicitată efectuarea expertizei anticorupție de către Centrul Național Anticorupție.

Informația privind rezultatele expertizei anticorupție va fi inclusă după recepționarea raportului de expertiză anticorupție în sinteza obiecțiilor și propunerilor/recomandărilor la proiectul de lege.

9. Constatările expertizei de compatibilitate

Expertiza de compatibilitate nu este necesară, dat fiind faptul că actul nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

10. Constatările expertizei juridice

Proiectul de lege urmează a fi supus expertizei juridice în conformitate cu art. 37 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 în procesul desfășurării procesului de avizare.

11. Constatările altor expertize

Proiectul de lege nu necesită a fi supus altor consultări.



Alexandr TRUBCA