



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 25-158-6141

Chișinău

5 iunie 2024

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la a proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022-2023 și începutul anului 2024 (*inițiativa legislativă nr.49 din 16.02.2024*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 405/2024.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română –1 filă și în limba rusă –1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 5 file și în limba rusă - 6 file).

**Secretar general
adjunct al Guvernului**

Roman CAZAN

Ex.: Carolina Plesca
Te. 022-250-442
Email: carolina.plesca@gov.md

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1446
"05"	06 2024
Ora	



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 425

din 5 iunie 2024

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
privind măsurile economice și sociale anticriză, aplicabile
pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse
din anii 2022-2023 și începutul anului 2024**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză, aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022-2023 și începutul anului 2024.

Prim-ministru



Contrasemnează

DORIN RECEAN

Ministrul finanțelor

Petru Rotaru

Ministrul justiției

Veronica Mihailov-Moraru

AVIZ

la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză, aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022-2023 și începutul anului 2024

Guvernul a examinat proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză, aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022-2023 și începutul anului 2024, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 49 din 16 februarie 2024) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Proiectul de lege prevede un set de măsuri având scopul de a crea un fond anticriză, prin realocări de surse financiare, pentru atenuarea efectelor crizei din anii 2022-2023 și începutul anului 2024.

În acest context, cu referire la propunerea de plafonare a salariilor demnitarilor publici pentru perioada anului 2024, expusă la art. 1 din proiect, se menționează că, în conformitate cu prevederile art. 5 lit. e) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, persoana cu funcție de demnitate publică are dreptul la remunerarea și stimularea muncii în condițiile legii. Astfel, potrivit art. 14 din Legea nr. 199/2010, salarizarea persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează în modul, în condițiile și în mărimile prevăzute de Legea salarizării nr. 847/2002 și de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Modul și condițiile de salarizare a personalului din sectorul bugetar, inclusiv a persoanelor cu funcții de demnitate publică, țin în exclusivitate de prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare și nu pot fi obiectul de reglementare a altor acte normative, cu excepția celor ce rezultă din legea respectivă.

De menționat că sistemul de salarizare pentru personalul încadrat în sectorul bugetar, reglementat prin Legea nr. 270/2018, se bazează pe sistemul de clasificare și de evaluare a funcțiilor, iar la baza ierarhizării și echivalării funcțiilor sunt puse următoarele criterii generale: studii, cunoștințe și experiențe, complexitate, responsabilitate decizională, conducere, coordonare și supervizare. Respectiv, în cazul limitării cotei maxime a salariului lunar, criteriile enumerate vor fi obstrucționate, fiind astfel încălcate principiile sistemului unitar de salarizare, egalității și dreptul la muncă și la protecția muncii, consacrate în art. 16 și 43 din Constituția Republicii Moldova.

Totodată, plafonarea salariilor care va institui o micșorare a salariilor obținute de către o parte din personalul din sectorul bugetar va limita acumularea unor mijloace în bugetul public național din considerentul că salariile constituie surse de venit impozabile. În acest sens, se denotă faptul că nota informativă nu

face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

În subsidiar, se remarcă că potrivit art. 10 alin. (2) lit. h) din Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 „angajatorul este obligat să plătească integral salariul în termenele stabilite de cod, de contractul colectiv de muncă și de contractele individuale de muncă”. Mai mult ca atât, în conformitate cu alin. (1¹) art. 9 din Codul menționat, salariații nu pot renunța la drepturile ce le sunt recunoscute prin cod, printre care se enumeră și dreptul la achitarea la timp și integrală a salariului, iar orice înțelegere prin care se urmărește renunțarea salariatului la drepturile sale de muncă sau limitarea acestora este nulă.

Cu referire la propunerea de la art. 2 din proiectul de lege ce vizează suspendarea achizițiilor publice ale autorităților publice centrale enumerate în prezentul articol, care nu sunt stringent necesare pentru exercitarea atribuțiilor funcționale în perioada martie-decembrie 2024, se specifică că achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile prioritare ale guvernării care contribuie la dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, la sporirea încrederii în instituțiile statului. Achizițiile publice contribuie în mod direct la realizarea obiectivelor țării, cum ar fi îmbunătățirea infrastructurii rutiere, creșterea eficienței energetice, mărirea numărului locurilor de muncă, dezvoltarea afacerilor, servicii de calitate în școli, spitale, localități etc. În acest sens, suspendarea achizițiilor publice planificate pentru anul 2024 ale autorităților publice centrale va duce la neîndeplinirea obiectivelor stabilite de politici publice și va diminua eficiența economică a cheltuielilor publice. Astfel, lipsa realizării acestor achiziții va afecta implementarea politicilor guvernamentale în sectoarele de activitate care utilizează achizițiile publice ca instrument pentru atingerea indicatorilor stabiliți.

Adițional, se menționează că în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, contractul de achiziții publice se încheie pentru întreaga sumă atribuită unei achiziții pe an, în limitele alocațiilor bugetare aprobate. Astfel, unele alocații ar putea fi deja rezervate pentru angajamentele asumate de către instituții în anul 2024, respectiv urmează a fi clarificat regimul juridic al achizițiilor aflate în derulare, or suspendarea acestora presupune încălcarea clauzelor contractuale, rezoluțiunea unilaterală a contractelor de achiziții încheiate și, respectiv, prejudicierea bugetului public național și a interesului public în ultimă instanță.

De asemenea, se constată ambiguitatea expresiei „care nu sunt stringent necesare atribuțiilor funcționale”, incompatibilă cu un limbaj normativ, precum și riscul aplicării discreționare a normei.

În partea ce vizează propunerea de la art. 3 privind aplicarea moratoriului pe un termen de 90 de zile pentru plățile aferente creditelor bancare și nebancare datorate, precum și instituirea unor restricții în perioada martie-decembrie 2024, pentru băncile comerciale, ca urmare a cererilor persoanelor fizice și ale agenților economici, se sesizează că cerințele înaintate sunt excesive,

nejustificate și cu impact major asupra activității sistemului bancar/nebancar din Republica Moldova, fiind în contradicție cu prevederile Legii nr. 202/2017 privind activitatea băncilor și care pot genera eventual o serie de riscuri pentru sistemul bancar și, prin urmare, un impact negativ asupra bugetului de stat, acesta fiind impus ulterior să intervină pentru redresarea situației în sectorul bancar.

În acest sens, se menționează că, în conformitate cu prevederile art. 36 din Legea nr. 202/2017, băncile dispun de independență juridică, operațională, financiară și administrativă față de orice persoană, inclusiv față de Banca Națională a Moldovei, Guvern și de alte autorități ale administrației publice și nicio persoană nu poate îngreuna independența băncilor, nu poate influența organele de conducere în exercitarea funcțiilor, nu poate interveni în activitatea vreunei bănci, cu excepția împuternicirii specifice prevăzute de legislație. În același context, legea obligă băncile să își organizeze întreaga activitate în conformitate cu regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, cu cerințele legii respective și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia.

Totodată, remarcăm că acordarea creditelor de către bănci se efectuează din contul mijloacelor financiare depuse de populație sub formă de depozite bancare. Astfel, amânarea achitării unor plăți aferente creditelor acordate unor persoane fizice sau agenților economici ar putea crea dificultăți în onorarea obligațiilor financiare față de deponenții băncii.

Subsidiar, referitor la art. 4, prin care se propune abilitarea Guvernului cu dreptul de a crea un fond anticriză și „realocarea surselor financiare” se menționează că această propunere contravine principiilor și regulilor bugetar-fiscale, precum și a atribuțiilor Guvernului în domeniul finanțelor publice, stabilite în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014. Totodată, propunerea de reducere și de redistribuire a unor cheltuieli bugetare se atribuie procedurii de revizuire a cheltuielilor publice, care este reglementată în legea nominalizată și în conformitate cu prevederile acesteia urmează a fi efectuată modificarea legii bugetare anuale.

Concomitent, se menționează că în Legea bugetului de stat pentru anul 2024 nr. 418/2023 sunt prevăzute alocații pentru susținerea consumatorilor vulnerabili la energie în perioada rece a anului, și anume:

- 1) compensații pentru achitarea facturilor la energie – 700,0 mil. de lei;
- 2) compensații la energie sub formă de plată monetară, prin transfer către bugetul asigurărilor sociale de stat – 777,1 mil. lei.

Adițional se menționează că nota informativă aferentă proiectului de lege nu conține impactul financiar al implementării acestuia, în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, or adoptarea legii, eminate, denotă venit ratat la bugetul de stat în urma neobținerii veniturilor scontate și/sau deprecierei/insuficienței veniturilor la bugetul de stat.

În contextul celor expuse, Guvernul nu susține proiectul de lege înaintat.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 405

от 5 июня 2024 г.

Кишинэу

Об утверждении Заключения на проект закона об экономических и социальных антикризисных мерах, применяемых для смягчения последствий, порожденных пересекающимися кризисами 2022-2023 годов и начала 2024 года

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение на проект закона об экономических и социальных антикризисных мерах, применяемых для смягчения последствий, порожденных пересекающимися кризисами 2022-2023 годов и начала 2024 года.

Премьер-министр

ДОРИН РЕЧАН

Контрассигнуют:

Министр финансов

Петру Ротару

Министр юстиции

Вероника Михайлов-Морару

Утверждено
Постановлением Правительства № 405/2024

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона об экономических
и социальных антикризисных мерах, применяемых для смягчения
последствий, порожденных пересекающимися кризисами
2022-2023 годов и начала 2024 года

Правительство рассмотрело проект закона об экономических и социальных антикризисных мерах, применяемых для смягчения последствий, порожденных пересекающимися кризисами 2022-2023 годов и начала 2024 года, представленный группой депутатов Парламента в качестве законодательной инициативы (№ 49 от 16 февраля 2024 года) и сообщает следующее.

В проекте закона предусмотрен комплекс мер, направленных на создание антикризисного фонда путем перераспределения финансовых средств для смягчения последствий, порожденных кризисами 2022-2023 годов и начала 2024 года.

В этом контексте, говоря об изложенном в статье 1 проекта предложении ограничить размер заработной платы государственных служащих на период 2024 года, отмечаем, что в соответствии с положениями пункта е) статьи 5 Закона № 199/2010 о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности, лица, исполняющие ответственные государственные должности, имеют право на оплату труда и поощрения в соответствии с законом. Так, согласно статье 14 Закона № 199/2010, оплата труда лиц, исполняющих ответственные государственные должности, осуществляется в порядке, на условиях и в размерах, предусмотренных Законом об оплате труда № 847/2002 и законодательством, касающимся системы оплаты труда в бюджетной сфере. Порядок и условия оплаты труда персонала бюджетной сферы, в том числе лиц, занимающих ответственные государственные должности, связаны исключительно с положениями Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда и не могут быть объектом регулирования иных нормативных актов, кроме тех, которые вытекают из соответствующего закона.

Следует отметить, что система оплаты труда персонала бюджетной сферы, регулируемая Законом № 270/2018, основана на системе классификации и оценки должностей, а в основе иерархизации и приравнивания должностей заложены следующие основные критерии: образование, знания и опыт, сложность, ответственность за принятие решений, руководство, координация и контроль. Соответственно, в случае ограничения максимального размера месячной заработной платы перечисленные критерии не будут соблюдены, что нарушит принципы

единой системы оплаты труда, равенства и права на труд и на охрану труда, закрепленные в статьях 16 и 43 Конституции Республики Молдова.

В то же время ограничение заработной платы, которое приведет к снижению заработной платы, получаемой некоторыми работниками бюджетной сферы, ограничит накопление средств в национальном публичном бюджете ввиду того, что заработная плата является налогооблагаемым источником дохода. В связи с этим отмечаем, что в пояснительной записке не говорится о том, соотносится ли продвижение проекта с политикой государства в бюджетно-налоговой сфере.

Дополнительно отмечаем, что согласно пункту h) части (2) статьи 10 Трудового кодекса Республики Молдова № 154/2003 работодатель обязан «выплачивать в полном размере причитающуюся работникам заработную плату в сроки, установленные в Кодексе, коллективным трудовым договором и индивидуальными трудовыми договорами». Более того, в соответствии с частью (1¹) статьи 9 указанного Кодекса, работники не могут отказаться от прав, предусмотренных Кодексом, среди которых отмечается также право на своевременную и полную выплату заработной платы, при этом любое соглашение, направленное на отказ работника от своих трудовых прав или на их ограничение является недействительным.

В отношении предложения, представленного в статье 2 проекта закона, целью которого является приостановление на весь период март-декабрь 2024 года государственных закупок, для центральных органов публичного управления, перечисленных в указанной статье, при отсутствии острой необходимости для выполнения их функциональных обязанностей, отмечаем, что государственные закупки представляют собой одно из приоритетных направлений управления, способствующих развитию экономической и социальной инфраструктуры, повышению доверия к государственным институтам. Государственные закупки напрямую способствуют достижению целей страны, таких как улучшение дорожной инфраструктуры, повышение энергоэффективности, увеличение количества рабочих мест, развитие бизнеса, повышение качества предоставляемых услуг в школах, больницах, городах и т.д. В этом смысле приостановление центральными органами публичного управления запланированных на 2024 год государственных закупок приведет к невыполнению задач, поставленных государственной политикой, и снизит экономическую эффективность государственных расходов. Таким образом, неосуществление данных закупок повлияет на реализацию государственной политики в тех отраслях деятельности, которые используют государственные закупки как инструмент достижения установленных показателей.

Дополнительно отмечаем, что в соответствии с положениями Закона № 131/2015 о государственных закупках договор о государственных закупках заключается на всю выделенную для закупки на год сумму, в

пределах утвержденных бюджетных ассигнований. Таким образом, часть ассигнований уже может быть зарезервирована под обязательства, принятые учреждениями в 2024 году, соответственно должен быть уточнен правовой режим проводимых закупок иначе их приостановка приведет к нарушению условий договора, одностороннему расторжению заключенных договоров о закупках и, соответственно, нанесению ущерба национальному публичному бюджету и общественным интересам в последней инстанции.

Также отмечаем двусмысленность выражения «при отсутствии острой необходимости для выполнения их функциональных обязанностей», которое является несовместимым с нормативным языком, а также риск дискреционного применения нормы.

В части, касающейся представленного в статье 3 предложения о введении моратория на 90-дневный срок на платежи по задолженностям по банковским и небанковским кредитам, а также установлении ограничений в период с марта по декабрь 2024 года для коммерческих банков по заявлению физических лиц и хозяйствующих субъектов отмечаем, что предъявленные требования являются чрезмерными, необоснованными и оказывающими существенное влияние на деятельность банковской/небанковской системы Республики Молдова, противоречащими положениям Закона № 202/2017 о деятельности банков, и которые, возможно, могут стать причиной ряда рисков для банковской системы и, следовательно, оказать негативное влияние на государственный бюджет, который впоследствии вынужденно использован для восстановления ситуации в банковском секторе.

В связи с этим отмечаем, что в соответствии с положениями статьи 36 Закона № 202/2017 банки обладают юридической, операционной, финансовой и административной независимостью по отношению к любому лицу, в том числе к Национальному банку Молдовы, Правительству и иным органам публичного управления, и ни одно лицо не имеет права ограничивать независимость банков, оказывать воздействие на его органы управления при выполнении ими своих обязанностей или вмешиваться в деятельность любого банка, за исключением выполнения определенных обязанностей или полномочий, предусмотренных законодательством. В этом же контексте закон обязывает банки управлять своей деятельностью в соответствии с правилами предусмотрительной и разумной банковской практики, с требованиями соответствующего закона и изданными для его применения нормативными актами.

При этом отмечаем, что выдача кредитов банками осуществляется за счет финансовых средств, внесенных населением в виде банковских депозитов. Таким образом, отсрочка выплаты некоторых платежей по кредитам, предоставленным физическим лицам или экономическим агентам, может создать трудности с выполнением финансовых обязательств банка перед вкладчиками.

В отношении статьи 4, в которой предлагается наделить Правительство правом создания антикризисного фонда и «переассигновать финансовые средства», отмечаем, что данное предложение противоречит принципам и бюджетно-налоговым правилам, а также полномочиям Правительства в области публичных финансов, установленным в Законе № 181/2014 о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. При этом предложение о сокращении и переассигновании части бюджетных расходов отнесено к процедуре пересмотра государственных расходов, которая регламентируется указанным Законом, в соответствии с положениями которого же должно осуществляться внесение изменений в ежегодный закон о государственном бюджете.

При этом отмечаем, что в Законе № 418/2023 о государственном бюджете на 2024 год предусмотрены льготы по поддержке уязвимых потребителей энергии в холодный период года, а именно:

- 1) компенсации на оплату счетов за электроэнергию – 700,0 млн леев;
- 2) компенсация энергозатрат в виде денежной выплаты, путем перечисления в бюджет государственного социального страхования – 777,1 млн леев.

Также отмечаем, что в пояснительной записке к проекту закона не указаны финансовые последствия его реализации в соответствии с положениями Закона № 100/2017 о нормативных актах, иначе принятие закона, в первую очередь, будет означать потерянные поступления в государственный бюджет в результате неполучения ожидаемых доходов и/или обесценивания/недостаточности поступлений в государственный бюджет.

В контексте вышеизложенного Правительство не поддерживает представленный проект закона.