

CZU: 342.98:35.08

RECUPERAREA CHELTUIELILOR PENTRU INSTRUIRE, ÎNTRE MUNCA FORȚATĂ VS. OPORTUNITATEA RATATĂ*

Vladimir VASILIȚA,

doctorand,

șef al Serviciului juridic al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

ORCID: 0000-0002-7295-0932

Rezumat

Prezentul articol, reprezintă unele puncte de vedere juridice cu privire la costurile și cheltuielile efective, din contul bugetului public național, utilizate pentru instruirea funcționarilor publici cu statut special.

Importanța cunoașterii în detaliu a acestui subiect, printre altele, constă în faptul că această categorie de resurse financiare urmează să fie utilizate cât mai rațional posibil, cu respectarea tuturor regulilor și principiilor finanțelor publice, precum și ale responsabilității bugetar-fiscale.

După absolvirea studiilor respective, fiecare beneficiar al instruirii urmează ca să-și onoreze obligațiile asumate. Însă, acest lucru nu are loc din variate motive, fie că pe parcursul perioadei de instruire, unii beneficiari nu finalizează studiile în modul asumat, fie că absolvind, nu activează acel interval de timp minim prevăzut în angajament. În aceste situații, ultimul angajator, fie instituția de învățământ, trebuie să întreprindă absolut toate actele și acțiunile necesare, în scopul recuperării cheltuielilor care au fost suportate pentru instruire.

Cuvinte cheie: funcționar public cu statut special, militar, cheltuieli pentru instruire, angajament.

Summary

Herein, this article represents some legal point of views on the actual costs and expenses, at the expense of the national public budget used for the training of civil servants with special status.

The importance of knowing this subject in detail besides others, is that this category of financial resources is to be used as reasonably as possible in compliance with all the rules and principles of public finances as well as of budgetary and fiscal accountability.

After graduation, each beneficiary of the training is expected to honour their obligations. However, for various reasons, either during the training period, some training beneficiaries do not complete their studies as they initially undertook, or upon graduation they do not work in the field the minimum timeframe provided in the commitment. In these circumstances, the last employer, i.e. the educational institution must take all the necessary steps and actions to recover the incurred costs for the training.

Keywords: civil servant with special status, military, training costs, commitment.

* Articolul este publicat în regie proprie.

I. Considerațiuni generale privind sursele de finanțare a persoanelor instruite în cadrul instituției.

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova a fost înființată la 01 septembrie 1990, în temeiul Hotărârii Guvernului RM nr.276 din 17 august 1990, având inițial denumirea de Academia Națională de Poliție „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne. [1, pct. 3]

Academia este o instituție publică de învățământ superior, acreditată în sistemul național de învățământ, cu apartenență departamentală a Ministerului Afacerilor Interne, cu personalitate juridică, care dispune de ștampilă cu imaginea stemei de stat a Republicii Moldova și cu denumirea completă, de simbol public, de patrimoniu propriu, precum și de alte atribute de identificare a persoanei juridice. [2, pct. 2]

Din multitudinea de activități pe care le exercită efectiv, Academia are misiunea de instruire a specialiștilor de înaltă calificare prin formarea inițială (studii superioare de licență, de master și de doctorat), formarea inițială a funcționarilor publici cu statut special angajați din sursă externă, de dezvoltare (formare) profesională continuă a personalului MAI și altor organe de aplicare a legii, precum și asigurarea științifico-metodică a activității MAI și a autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia. [2, pct. 9]

Instruirea este realizată atât pe locuri cu finanțare de la bugetul de stat sau contra unei taxe de studii, care este achitată în mod individual, de către beneficiarul instruirii.

Ținând cont de disponibilitățile existente, locurile cu finanțare de la bugetul de stat, sunt limitate la număr, anual fiind aprobate Hotărâri de Guvern în temeiul cărora sunt stabilite planurile (comanda de stat) de admitere în învățământul superior cu finanțare de la bugetul de stat.

Pentru anul universitar 2022-2023, Academiei i-au fost atribuite 175 de locuri cu finanțare bugetară, la studii superioare de licență (ciclul I), iar pentru studii superioare de masterat - 60 locuri. [3]

În perioada consecutivă a patru ani universitari, anteriori celui în curs, și anume 2018-2022, aceleași instituții superioare de învățământ i-au fost prevăzute locuri cu finanțare bugetară, la studii superioare de licență (ciclul I) un număr de 115 locuri, iar la studii superioare de masterat de 60 locuri. [4] Anterior, numărul acestor categorii de locuri disponibile fiind unul mai mare. [5]

Indiferent de numărul locurilor cu finanțare de la bugetul de stat, oricum, statul a intensificat politicile sale în scopul raționalizării modului de utilizare a finanțelor publice, inclusiv și în raport cu persoanele care au efectuat, fie că sunt în proces de realizare a studiilor superioare de licență și

masterat, la comanda Ministerului Afacerilor Interne.

În mod analogic se aplică inclusiv și cazurile cu privire la formarea profesională continuă a aceluiași categorii de beneficiari ai instruirii.

În opinia noastră, aceste ajustări reprezintă o anumită formă de consolidare a principiilor, regulilor și a responsabilizării bugetar-fiscale [6, art.8-13, 25, 42 și 43], care sunt statuate în actele normative speciale cu privire la finanțele publice.

II. Unele reglementări normative, care au menirea de responsabilizare a studenților (licență și masterat) și cursanților, beneficiari ai cursurilor de formarea profesională inițială și/sau continuă pe locurile cu finanțare bugetară.

Printre primele acte normative identificate, în temeiul cărora a fost instituit un mecanism la nivel național în baza căruia s-a încercat responsabilizarea în mod implicit și a beneficiarului instruirii, a fost Hotărârea Guvernului nr.923/2001 [7].

Acest act normativ are o aplicabilitate universală, în privința tuturor celor 24 instituții de învățământ superior [8], cât și a celor 91 instituții de învățământ profesional tehnic [9], care instruiesc pe locuri cu finanțare bugetară, fie la comanda unei anumite entități publice.

În anul 2009, în privința acestui act normativ a fost ridicată o excepție de neconstituționalitate. În partea motivată a hotărârii, printre altele, fiind stabilit faptul că, cităm: „În virtutea prevederilor constituționale și legale, **Guvernul este în drept să stabilească criteriile de reglementare contractuală a raporturilor de muncă între absolvenții instituțiilor de învățământ ce și-au făcut studiile în grupele cu finanțare de la buget și instituțiile care urmează să efectueze plasarea în câmpul muncii. Or, potrivit Constituției, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice**” [10, pct. 3, alin. 2].

Totodată, constatăm faptul că Curtea Constituțională s-a expus în mod expres asupra chestiunilor care exclud potențialele interpretări extensive, privind pretinsele insinuări ale muncii forțate, în aceste categorii de raporturi juridice. „În sensul normelor constituționale și internaționale, libertatea muncii include dreptul persoanei de a-și alege după propria voință munca (profesia, ocupația) și locul muncii, precum și dreptul de a nu munci și de a-și continua studiile postuniversitare (masterat, doctorat), **însă nu presupune libertatea de a nu executa obligațiile asumate la momentul încheierii contractului-tip** (privind realizarea studiilor în instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate (la zi) în grupele cu finanțare bugetară și plasarea tinerilor specialiști în câmpul muncii) între persoane și instituția de învățământ și, implicit, de a nu restitui statului cheltuielile pentru studii.” [10,

pct. 3, alin. 6]

Tot acesta a fost unul dintre argumentele forte, care a fost reiterate și utilizat în mod adițional în Decizia de inadmisibilitate a sesizării nr. 133g/2017 a Curții Constituționale nr. 106 din 07.11.2017, privind plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști instruiți în domeniul medicinei și farmaceuticii. [11, pct. 21]

În pofida faptului că HG nr. 923/2001, citată supra, a trecut testul de constituționalitate, oricum, susținem că aceste categorii de relații sociale trebuie să fie statuate în mod expres într-un act normativ superior, adică într-o lege.

În scopul anticipării unor potențiale riscuri de interpretare dezavantajoasă, cu privire la îndatoririle pe care le au studenții care au efectuat studiile în cadrul Academiei, a fost introdusă în mod expres, o normă specială care prevede că, cităm: *„funcționarul public cu statut special care a absolvit o instituție de învățământ a Ministerului Afacerilor Interne din banii bugetului de stat și a încetat raportul de serviciu în primii 5 ani de activitate din motivele specificate la art.38 alin.(1) lit. a), g)–r) și t)–w) restituie cheltuielile pentru studii proporțional cu perioada rămasă până la 5 ani, în modul stabilit de Ministerul Afacerilor Interne.”* [12, art.26, alin. (4)]

Pentru persoanele care realizează cursuri de formare profesională inițială, continuă, de specializarea, managerială și/sau de altă natură, și perioada cumulativă a studiilor este mai mare de 90 zile, atunci, în dependență de care este această durată, obligația de activa în serviciul public variază între 2 și 5 ani. [13, art.4, alin. (2)]

Totodată, este notabil faptul că în momentul prezentării publice în cadrul conferinței a comunicatului dat, în Parlamentul Republicii Moldova este înregistrată inițiativa legislativă nr. 388 din 25.10.2022, în temeiul căreia se dorește de a fi revizuită modalitatea de utilizare eficientă a finanțelor publice, în raport cu obiectul de referință prezentat *supra*.

Printre modificările promovate, se pretinde crearea unor oportunități de reglementare expresă, în actele normative speciale, a cazurilor de transfer, restabilire și/sau a altor modalități de preschimbare a locului de muncă, în sfera publică, a unor anumite categorii de funcționari ai instituțiilor de forță.

Pe această cale, în Raportul Comisiei Parlamentare permanente în domeniul de securitate națională, apărare și ordine publică, *inter alia*, a fost statuat faptul că: *„vor fi scutiți de obligația de a restitui cheltuielile de instruire, absolvenții instituțiilor de învățământ din domeniul militariei, ordinii publice și securității statului care la data intrării în vigoare a prezentei legi deja sunt reangajați în instituția din care s-au eliberat sau sunt angajați într-o instituție sau autoritate publică, finanțată din bugetul de stat, într-o funcție ce implică*

exercitarea serviciului militar sau special, indiferent de durata perioadei dintre eliberare și reangajare sau angajarea acestora.” [14]

III. Necesitatea imperioasă a justificării costurilor și a cheltuielilor efective, care au fost utilizate nemijlocit în procesul de instruire, precum și a unui mecanism clar, de restituire a banilor publici în bugetul de stat.

Este notabil faptul că, din momentul aprobării HG nr. 923/2001 și până în prezent, au trecut mai bine de două decenii. E ceva normal și firesc că, în timp, relațiile sociale au avut un anumit nivel de evoluție. Prin urmare, ținând cont de tendințele desfășurării raporturilor juridice în domeniul instruirii, care constituie obiectul de reglementare al HG nr. 923/2001, periodic a intervenit necesitatea de a fi efectuate mai multe categorii de modificări. Suntem convinși că, toate aceste ajustări au avut drept scop doar optimizarea cadrului normativ existent, însă, nu de fiecare dată a fost dus până la capăt întregul proces normativ, în modul planificat. Această prezumție, se datorează faptului că, printre altele, este statuat că: *în cazul în care tânărul specialist refuză să se prezinte la locul de lucru conform repartizării sau își suspendă activitatea înainte de expirarea termenului de trei ani stabilit, el este obligat să restituie în bugetul de stat cheltuielile pentru instruirea sa în volumul calculat de instituția respectivă de învățământ, în baza **Metodologiei de restituire la bugetul de stat a cheltuielilor pentru instruire, aprobată de Guvern, dacă normele speciale nu prevăd altfel.** [15, pct. 1, subpct. 2) lit. d)]*

Chiar dacă Guvernul încă de acum trei ani în urmă, și-a asuma angajamentul de a veni cu metodologia nominalizată *supra*, în scopul stabilirii și consolidării unui mecanism coerent, a procesului de restituire a finanțelor publice la bugetul de stat, oricum, nici până în prezent, nu cunoaștem despre existența unei așa gen de inițiative normative.

În scopul garantării finanțelor publice, în cazul Academiei este prevăzut în mod expres faptul că, poate să efectueze calculul potrivit prevederilor departamentale, aprobate în modul stabilit. Astfel, potrivit pct.51 din Regulamentul cu privire la organizarea și realizarea învățământului și cercetării în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 429/2020, restituirea cheltuielilor în bugetul de stat, în toate cazurile prevăzute de Regulamentul *supra* menționat, se va efectua conform Metodologiei de calcul a cheltuielilor pentru instruire în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare”, aprobată prin ordin al ministrului afacerilor interne.

Concluzii. Analiza prezentului subiect, prin prisma cadrului normativ existent, atât la nivel național, cât și internațional, precum și a practicii judiciare constituționale, are drept scop, îndeosebi, utilizarea eficientă a fi-

nașterilor publice. Aceasta se manifestă prin faptul că, pe de o parte, instruind cât mai multe persoane în domeniul securității, milităriei și ordinii publice, pe locurile cu finanțare din contul bugetului public național, se creează premisele necesare pentru asigurarea sectoarelor respective cu cadre pregătite corespunzător. Concomitent, de cealaltă parte, în aceeași măsură, Statul, vine cu pârghiile necesare pentru responsabilizarea tineretului studios, de a activa acea perioadă de timp minimă, în entitățile publice față de care și-au asumat angajamentele, în modul stabilit. În caz contrar, beneficiarul instruirii urmează să restituie, în mod proporțional, în bugetul de stat, acele cheltuieli care le-a suportat Statul pentru studiile efectuate.

Referințe bibliografice:

1. Carta universitară a Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, aprobată prin Hotărârea Senatului instituției nr. 5 din 29.01.2019, pusă în aplicare în temeiul ordinului MAI nr. 93 din 22.02.2019. În perioada 22 iulie 1995 – 20 iunie 2002 instituția a avut denumirea oficială: Academia de Poliție „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne. Disponibil: <http://academy.police.md/assets/files/pdf/carta-universiara.pdf> [accesat: 01.12.2022]
2. Regulamentul cu privire la organizarea și realizarea învățământului și cercetării în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 429/2020. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125345&lang=ro# [accesat: 01.12.2022]
3. Anexa nr.1 și 2 cu privire la planurile (comanda de stat) de admitere în învățământul superior cu finanțare de la bugetul de stat pentru anul de studii 2022-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 486/2022.
4. Anexa nr.1 și 2 cu privire la planurile (comanda de stat) de admitere în învățământul superior cu finanțare de la bugetul de stat pentru anul de studii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.107/2021; anexa nr.1 și 2 pentru anul de studii 2020-2021, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.521/2020; anexa nr.1 și 2 pentru anul de studii 2019-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.345/2019; anexa nr.1 și 2 pentru anul de studii 2018-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.648/2018.
5. Anexa nr. 4 (licență, ciclul I 155 locuri) și 5 (masterat, ciclul II 60 locuri) pentru anul de studii 2017-2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 585/2017; anexa nr. 3 (licență, ciclul I 175 locuri) și 5 (masterat, ciclul II 75 locuri), pentru anul de studii 2016-2017, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 842/2016; anexa nr.3 (licență, ciclul I 225 locuri) și 5 (masterat, ciclul II 75 locuri), pentru anul de studii 2015-2016, aprobat

- prin Hotărârea Guvernului RM nr. 390/2015;
6. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181/2014. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126152&lang=ro# [accesat: 01.12.2022].
 7. Hotărârea Guvernului nr. 923 din 04.09.2001 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar de stat. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122414&lang=ro# [accesat: 01.12.2022].
 8. Rețeaua instituțiilor de învățământ superior este formată din 24 unități, inclusiv 16 instituții publice și 8 instituții private. Din numărul total de 59,7 mii studenți (licență și masterat) care cuprindea întreaga rețea învățământ superior, la începutul anul universitar 2021-2022, 50,2 mii studenți sau 84,1%, înscriși în instituțiile de învățământ superior publice, dintre care 21 760 sau 43,34% făcând studii cu finanțare bugetară. Dintre aceștia, înmatriculați la începutul anului I, aproximativ 7 588, dintre care licență 4 588 sau aproximativ 37%, iar masterat 3 000 sau aproximativ 60%. Disponibil: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=7227> [accesat: 01.12.2022].
 9. Rețeaua instituțiilor de învățământ profesional tehnic este alcătuită din 13 centre de excelență (inclusiv 1 instituție privată), 36 colegii (inclusiv 6 instituții private) și 42 școli profesionale. Din numărul total de 15 015 de locuri, 14 330 de locuri sau echivalentul la 95,3% sunt cu finanțare bugetară. Disponibil: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=7213> [accesat: 01.12.2022].
 10. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova asupra excepției de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 923 din 4 septembrie 2001 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat (cu modificările și completările operate prin hotărârile Guvernului nr. 1551 din 23.12.2003 și nr. 433 din 25.04.2006) nr. 11 din 04.06.2009. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_2009_h_11.pdf [accesat: 01.12.2022].
 11. Decizia de inadmisibilitate a sesizării nr. 133g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 1396 din 24 noiembrie 2003 cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști (plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști).
 12. Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125233&lang=ro# [accesat: 01.12.2022]

13. Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, este statuat faptul că, cităm: (2) Prevederile prezentei legi se aplică funcționarilor publici cu statut special (colaboratorilor serviciului diplomatic, serviciului vamal, ai organelor apărării, de prevenire și combatere a corupției, securității naționale și ordinii publice, altor categorii stabilite prin lege) în partea care nu este reglementată prin legi speciale. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130341&lang=ro# [accesat: 01.12.2022]. pct. 6 din anexa nr.6 cu privire la modul de întocmire a angajamentului scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130131&lang=ro [accesat: 01.12.2022].
14. Inițiativa legislativă nr. 388 din 25.10.2022. Disponibil: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6219/language/ro-RO/Default.aspx> [accesat: 01.12.2022].
15. Hotărârea nr. 217/2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113562&lang=ro [accesat: 01.12.2022].