



Direcția juridică

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare nr.105

tel.: 37322/ 26-83-23

www.parlament.md

10 noiembrie 2011

5/2 Nr. 590

AVIZ

asupra proiectului de lege „Privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici”.

(nr.2264 din 18.10.2011)

Examinînd proiectul de lege „*Privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*”, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, cu adresa nr.2264 din 18.10.2011, DIRECȚIA JURIDICĂ, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, **avizează nefavorabil** proiectul de lege cu următoarele observații.

1. Proiectul de lege „*Privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici*”, are ca obiect de reglementare stabilirea unui nou regim de salarizare a funcționarilor publici, avînd ca scop realizarea unei salarizări mai atractive pentru personalul debutant.

În acest context, atenționăm că o astfel de reglementare vine în contradicție cu prevederile Legii nr.355/2005 „*Cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar*”, ce reprezintă în sine o lege – cadru, precum și Memorandumului cu Fondul Monetar Internațional din 14 ianuarie 2010 „*Cu privire la politica bugetar-fiscală pentru 2010-2012*”. Or, potrivit art.39 din Legea salarizării, nr.847-XV din 14.02.2002, pentru armonizarea și asigurarea transparenței sistemului de salarizare în sectorul bugetar, legiuitorul a stabilit prin Legea nr.355/2005 un *sistem unitar de salarizare a personalului unităților bugetare* din resursele *bugetului de stat* și, prin urmare, eliminarea funcționarilor publici de sub incidența Legii nr.355/2005, contravine atît prevederilor art.35 alin.(5) din aceeași lege, art.39 din Legea nr.847/2002, cît și **lit. a) pct.13 a Memorandumului cu Fondul Monetar Internațional din 14 ianuarie 2010 „Cu privire la politica bugetar-fiscală pentru 2010-2012”**. Or, potrivit alin.(5) art.35 din **Legea nr.355/2005**, „*O dată cu intrarea în vigoare a prezentei legi, la elaborarea oricăror acte legislative se interzice includerea în ele a prevederilor ce țin de salarizarea personalului unităților bugetare*”. Iar, potrivit pct.13 lit.a) din Memorandumul cu Fondul Monetar Internațional din 14 ianuarie 2010, în scopul armonizării

prevederilor ce țin de salarizarea funcționarilor publici, este expres stabilit că, urmează **modificarea Legii nr.355/2005**.

Pe acest motiv, considerăm că pentru armonizarea prevederilor referitoare la salarizarea funcționarilor publici, în acord cu politica bugetar-fiscală a Memorandumului din 14 ianuarie 2010 „*Cu privire la politicile economice și financiare pentru 2010-2012*”, în care se preconizează în scop de reformare și eficientizare a sistemului serviciului public - **modificarea Legii nr.355/2005**, pct.20 din Memorandumul suplimentar cu FMI din 24 martie 2011, care prevede reforma sectorului public și, în scopul menținerii unității cadrului juridic intern în domeniul salarizării în sectorul bugetar, **proiectul de față trebuie reformulat în proiect de act legislativ de modificare și completare a Legii nr.355/2005**. Mai mult, pentru o mai bună sistematizare a legislației în vigoare care să înlesnească cunoașterea și aplicarea ei, potrivit normelor de tehnică legislativă reglementările dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune, **urmează a fi reunite într-un act legislativ unitar**.

2. Semnalăm că noua soluție legislativă nu este deloc una de îmbunătățire, simplificare sau de asigurare a transparenței regimului actual de salarizare al funcționarilor publici, deoarece are caracter discriminatoriu în raport cu celelalte categorii de salariați bugetari, care se află sub incidența Legii nr.355/2005, și anume: persoanele cu funcții de demnitate publică, personalul încadrat pe bază de încredere în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică și personalul salarizat conform Rețelei tarifare unice.

2.1. Referitor la excluderea sporului pentru vechime în muncă.

Articolul 5 reglementează componența salariului total în care nu se regăsește dreptul de natură salarială de care funcționarul public actualmente beneficiază - **sporul pentru vechime în muncă**.

Semnalăm că eliminarea sporului pentru vechime în muncă, care de fapt este și unica deosebire dintre debutanții cu experiență în muncă și cei fără experiență, îi pune pe aceeași treaptă de salarizare. Deci, în cazul unei persoane profesioniste, cu o perioadă îndelungată de activitate de specialitate în sectorul real, dacă va debuta în serviciul public, aceasta urmează a fi salarizată la treapta I - nivelul unui debutant de aceeași funcție fără experiență de muncă.

În opinia noastră, excluderea dreptului la sporul pentru vechime în muncă este o discriminare, deoarece instituie un tratament diferențiat față de funcționarii publici în raport cu personalul bugetar salarizat conform Rețelei tarifare unice, pentru care acest drept salarial stabilit în Legea nr.355/2005 rămâne intact. Mai mult, excluderea dreptului la sporul pentru vechime în muncă pentru funcționarii publici nu se justifică în mod obiectiv și aduce atingere principiului egalității în

drepturi statuat în art.16 din Constituție, care prevede **reglementare unitară și tratament nediscriminatoriu pentru situații identice.**

Dreptul la muncă statuat în art.43 din Constituție, este un drept complex care include și dreptul la salariu, structura căruia este expres stabilită în art.4 din Legea salarizării nr.847/2002 - lege de bază, ce stabilește principiile de salarizare în toate unitățile indiferent de tipul lor de proprietate. Potrivit acestui articol, sporul pentru vechime în muncă este parte integrantă a salariului, care este o componentă a dreptului la muncă, iar diminuarea sau eliminarea acestuia constituie o restrângere cu caracter permanent.

Totodată, dreptul la sporul pentru vechime în muncă pentru funcționarul public este un drept câștigat, deoarece a fost instituit prin lege - Legea nr.355/2005. Or, în conceptul de “*drepturi câștigate*” intră drepturile salariale stabilite pînă la intrarea în vigoare a noii reglementări și, prin urmare, dacă legiuitorul va interveni asupra acestui drept deja stabilit, se va încălca *principiul universal de drepturi câștigate în mod licit.* (Hot.Curții Constituționale nr.4/27.01.2000; nr.34/19.09.2002; nr.9/30.03.2004).

Concomitent, atenționăm că excluderea dreptului la sporul pentru vechime în muncă a funcționarilor publici, va duce nemijlocit și la micșorarea cuantumului salariului mediu al funcționarilor publici, care în mod automat va micșora cuantumul contribuțiilor achitate la sistemul public de asigurări sociale și la sistemul public de asigurări obligatorii de sănătate, și respectiv, la micșorarea veniturilor fondului de pensii publice și a fondului de asigurare a sănătății publice. Curtea Constituțională prin Hotărîrea nr.27 din 18.05.99 a stabilit: “*Contribuțiile de asigurări sociale în fondul de pensii sînt plăți obligatorii, percepute din salariul (venitul) cetățenilor. Defalcînd o parte, stabilită prin lege, din salariul (venitul) lor, cetățenii încadrați în cîmpul muncii, prin intermediul sistemului de contribuții de asigurări sociale obligatorii în fondul de pensii, participă nemijlocit la formarea bugetului asigurărilor sociale de stat*” . Or, funcționarea sistemului de asigurări sociale de stat are la bază **principiul solidarității sociale**, inter și intragenerații, conform căruia participanții sistemului au drepturi și obligații reciproce de prevenire, limitare sau înlăturare a riscurilor sociale prevăzute de lege.

Excluderea dreptului la sporul pentru vechime în muncă va micșora veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat, care va lovi direct în persoanele socialmente vulnerabile din Republica Moldova - persoanele vîrstnice, invalizii, șomerii, familiile cu mulți copii și alte persoane, a căror sursă de existență și unicul venit sunt pensiile, indemnizațiile, alocațiile, alte plăți, precum și indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă, care la fel sunt achitate din acest buget.

În acest context, considerăm că sporul pentru vechime în muncă este un drept salarial al funcționarului public stabilit prin lege și excluderea lui contravine art.16, art.43 și art.54 din Constituție. *“Cu atât mai mult cu cât unul din angajamentele de bază, asumate de Republica Moldova la momentul aderării ei la Consiliul Europei (13 iulie 1995), prevede că articolul 54 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi, nu va fi aplicat într-un mod care să limiteze drepturile fundamentale ale persoanelor, nu va fi în contradicție cu normele internaționale”* (Hot. Curții Constituționale nr.9/03.03.97).

Observațiile de la pct.2.1. din prezentul aviz sunt valabile în mod corespunzător și pentru prevederile de la art.18 alin.(2) lit a) sublineatul unu, referitoare la excluderea sporului pentru grad de calificare (gradul special sau gradul diplomatic).

2.2. Referitor la instituirea sporului pentru performanță colectivă a subdiviziunii structurale/autorității publice.

Atenționăm că prin art. 8, de fapt se încearcă substituirea dreptului la sporul pentru vechime în muncă prin legalizarea unui element specific sistemului istoric al economiei planificate - „întregerile socialiste” între colectivele subdiviziunilor structurale și autorităților publice, și ignorându-se faptul că ocuparea funcțiilor publice în cadrul sistemului serviciului public nu este colectivă ci, individuală (art.28 din Legea nr.158/2008) și, prin urmare, drepturile salariale ale funcționarului public trebuie să fie stabilită în raport cu responsabilitățile postului, cunoștințele, experiența, creativitatea, munca depusă, rezultatele obținute, etc. ale acestuia.

Semnalăm că, este greu de imaginat ce metodologie și/sau, criterii, etc. de aplicare poate avea la bază această reglementare: întreceri sau competiții între colectivele subdiviziunilor structurale și/sau autorității publice? Este oare o încercare de asimilare a activității funcționarilor publici din autoritățile publice cu activitățile personalului întreprinderilor industriale ?!

Mai mult, acest articol are și un grad sporit de subiectivism, coruptibilitate și lipsă de transparență, deoarece dreptul de a stabili sporul pentru performanță colectivă nu este pus în seama executorului de buget ci a superiorului nemijlocit al funcționarului public.

Totodată, atenționăm că la alin.(5) din art.8, nu este clar despre ce fel de „rezultate planificate” a subdiviziunilor autorităților publice este vorba, avînd în vedere specificul acestora. (de exemplu: Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Secretariatului Parlamentului, etc.).

3. La art.10 alin.(3), atenționăm că nu este clar motivul pentru care se interzice achitarea premiului anual la sfîrșitul anului în curs, dar se indică achitarea acestuia în anul imediat următor. Această interdicție nu este argumentată nici în

Nota informativă adițională la prezentul proiect, fapt ce denotă nerespectarea procedurii legislative, stabilită la art.47 din Regulamentul Parlamentului.

4. La art.13 alin.(2), semnalăm că normă nu este completă deoarece nu este clar, cuantumul cărui salariu de funcție se păstrează, celui din funcția din care funcționarul public este detașat sau cel al funcției în care urmează a fi sau este detașat?

5. Atenționăm, că la art.14 este utilizat eronat termenul „*promovare*“, care contravine principiilor „*proporționalitate*” și „*motivare*” de la lit. c) și lit. d) ale art.2 din prezentului proiect de lege. Or, acțiunea de trecere în funcție pe un grad cu/sau o treaptă inferioară de salarizare nu poate fi echivalată cu o AVANSARE, ci cu o RETROGRADARE.

În acest sens, este de menționat că în România, stat - membru al Uniunii Europene, avansarea e bazată pe diferențierea salariilor de bază, care se realizează prin utilizarea unor coeficienți de ierarhizare corespunzători a **110 clase de salarizare**, cuprinși în intervalul **1,00**, pentru funcția cu cea mai mică responsabilitate, și **15,00**, pentru funcția cu cea mai mare responsabilitate în stat. Iar diferența dintre două clase de salarizare succesive este de 2,5% din salariul de bază, solda/salariul de funcție, indemnizația lunară de încadrare, utilizându-se rotunjirea la a doua zecimală a coeficienților de ierarhizare aferenți claselor de salarizare.

În cadrul fiecărei funcții, salariile de bază se diferențiază pe grade în cazul studiilor superioare și studiilor superioare de scurtă durată și pe trepte profesionale în cazul studiilor medii, respectiv pe grade profesionale în cazul funcționarilor publici, astfel încât să se asigure posibilitatea diferențierii salariilor de bază individuale în raport cu nivelul pregătirii profesionale a fiecărei persoane și cu experiența acesteia de muncă.

În cadrul fiecărui grad sau fiecărei trepte profesionale, diferențierea salariilor de bază se face, de regulă, pe un număr de 5 gradații, corespunzătoare a 5 tranșe de vechime în muncă. (***L.nr.284 din 28.12.2010 – Lege-Cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice***).

6. Sub aspectul compatibilității cu regulile tehnicii legislative și al ortografiei limbii române, apreciem că proiectul de lege este redactat insuficient.

6.1. Atenționăm că în tot cuprinsul proiectului se utilizează în exces sintagma „*funcționar public*”, deși subiectul acestuia este *salarizarea*.

6.2. La art.6:

atenționăm că nu este clar de ce pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior sunt stabilite doar 5 trepte de salarizare, iar pentru funcționarii publici de conducere și cei de execuție sunt stabilite 9 trepte de salarizare;

la alin.(7), considerăm că prin stabilirea diferențiată a cuantumului de creștere de la treaptă la treaptă a salariului pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior în mărime de 7,5% și pentru funcționarii publici de conducere și funcționarii publici de execuție doar de 5%, ultimii sunt discriminați, fapt ce **contravine art.16 din Constituție, privind reglementarea unitară și tratament nediscriminatoriu pentru situații identice.**

6.3. La art.11, cuvintele „*pot beneficia*” nu corespund exigențelor tehnicii și limbajului legislativ, deoarece textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv și să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări. Or, stilul legislativ are particularitățile sale. În cazul dat, expresia corectă este „*beneficiază*”.

Această observație este valabilă în mod corespunzător și pentru art.14 alin.(6) în care se utilizează expresia „*poate fi acordată*”, corect fiind - „*se acordă*”, pentru art.16 alin.(1) – cuvintele „*pot fi majorate*”, corect fiind - „*se majorează*”.

6.4. La art.14 alin.(2), atenționăm că este specificată o nouă categorie de funcționari publici – „*funcționari publici de conducere de nivel inferior*”, dar care nu se regăsește în Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și, prin urmare, contravine acestui act legislativ.

6.5. La art.17 alin.(1), atenționăm că data intrării în vigoare a reglementării noi e stabilită retroactiv - **1 octombrie 2011**, fapt ce contravine art.22 din Constituție, art.6 din Codul civil și principului neretroactivității legii. Or, legea civilă dispune numai pentru viitor și nu are putere retroactivă.

Această observație este valabilă în mod corespunzător și pentru art.18 alin.(1).

6.6. Atenționăm că, art.22 din proiect redă un paralelism, or, este identic cu alin.(5) art.35 din Legea nr.355/2005, ceea ce este interzis în procesul de legiferare și de norme tehnicii legislative.

6.7. Atenționăm că, în anexele adiționale proiectului de lege prezentat nu sunt prevăzute toate funcțiile existente în cadrul Secretariatului Parlamentului, specificate în Anexa nr.5, parte integrantă a Legii nr.355/2005.

Astfel, atenționăm că la Anexa nr.2, compartimentul „*Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova și Cancelaria de Stat*”, pentru funcțiile „**Șef secție**” și „**Șef secție în cadrul Direcției**”, „**Șef serviciu**” și „**Consultant principal**” sunt stabilite **grade de salarizare identice – „15”** și, respectiv - „**14**”, deși ultima funcție este de execuție. Totodată nu este clar de ce nu sunt specificate gradele de salarizare „**24**”, „**13 -11**”, „**9-8**”, din care motiv, compartimentul „*Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova și Cancelaria de Stat*”, va avea următorul cuprins:

**„Secretariatul Parlamentului,
Aparatul Președintelui Republicii Moldova și Cancelaria de Stat**

Codul funcției	Titlul funcției	Gradul de salarizare
A01	Secretar general al Parlamentului	25
A01	Secretar general adjunct al Parlamentului	24
A01	Secretar general al Aparatului Președintelui	25
A01	Secretar general adjunct al Aparatului Președintelui	24
B01	Șef direcție generală	23
B02	Șef direcție	22
B03	Șef direcție în cadrul direcției generale	22
B04	Șef secție	21
B05	Șef secție în cadrul direcției	21
B06	Șef serviciu (sector)	20
C01	Consultant principal	19
C02	Consultant superior	18
C03	Consultant	17
C04	Specialist principal	16
C05	Specialist superior	15
C06	Specialist	14”


 Șef Direcție
 Ion CREANGĂ