



Parlamentul
Republicii Moldova

Dj-8 nr. 479
20 noiembrie 2018

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

(nr.397 din 13.11.2018)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, și a prevederilor Legii nr.100/2017 privind actele normative și expune următoarele.

I. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind aprobat prin Hotărârea nr.1097 din 8.11.2018.

Înaintarea prezentului proiect de lege are ca scop reformarea sistemului actual de salarizare în sectorul bugetar. Legea reglementează structura sistemului de salarizare, drepturile salariale, stabilirea salariului de funcție conform gradelor și treptelor de salarizare, precum și plafonul maximal pentru partea variabilă a salariului total.

II. Norma **art.1 alin.(3)** dublează conceptual norma art.31 alin.(3), motiv pentru care propunem excluderea prevederii stabilite la art.31 alin.(3). Prohibiția potrivit căreia, se interzice includerea unor prevederi ce țin de salarizarea personalului din sectorul bugetar la elaborarea oricăror legi, hotărâri aduce atingere dreptului de inițiativă legislativă statuat la art.73 al Constituției, dar și art.60 al Constituției, care proclamă Parlamentul ca fiind unică autoritate legislativă a statului. Mai mult, cad sub incidența acestei norme și eventualele modificări asupra Codului muncii, Legilor bugetului de stat și legilor de modificare a Legii privind sistemul unitar de salarizare, ori aceste legi țin, direct sau indirect, de domeniul salarizării.

III. Definiția dată noțiunii de „*funcție temporar absentă*” stabilită la art.4 lit.i) nu corespunde prevederilor Codului muncii. Astfel, potrivit proiectului, *funcția temporar absentă – funcție al cărei titular lipsește de la lucru o perioadă de pînă la 60 de zile calendaristice în caz de: [...] concediu de maternitate*. Totodată, reieșind din norma art.124 alin.(1), concediul de maternitate se acordă pentru o perioadă de 126 de zile (sau 182 de zile în unele cazuri). În perioada aflării persoanei în concediu de maternitate, potrivit art.76 lit.a), contractul individual de muncă se suspendă. Reieșind din prevederile date, *funcția persoanei aflate în concediu de maternitate urmează a fi încadrată ca funcție temporar vacantă*, aceasta reprezentând funcție cu

al cărei titular au fost suspendate raporturile de serviciu/contractul individual de muncă.

IV. La art.11, care prevede limitarea sporurilor ce formează partea variabilă a salariului lunar, se va atrage o atenție sporită asupra funcției de control parlamentar asupra executării legii, funcție care asigură responsabilizarea autorităților publice în executarea normelor legale. Controlul parlamentar constituie un instrument de supraveghere care permite Parlamentului colectarea și analiza datelor despre implementarea actelor normative, impactul legii asupra grupului-țintă, consecințele legii, efectele economice, financiare, sociale. La fel, controlul implementării legislației prevede colectarea datelor ce vizează realizarea sau nu a obiectivelor actului normativ sau care sînt eventualele motive care au împiedicat implementarea actului legislativ. În procesul exercitării controlului parlamentar sunt utilizate resurse instituționale adăugătoare, iar implicarea persoanelor în acest proces presupune un efort suplimentar. Remunerarea personalului este necesară, în condițiile în care aceștia asigură realizarea funcției de control parlamentar prevăzută la art.66 lit.f) a Constituției.

În această ordine de idei, în condițiile în care, potrivit art.13 al Legii nr.797/996, Biroul permanent aprobă condițiile specifice de salarizare și de compensare a cheltuielilor aferente îndeplinirii obligațiilor de serviciu pentru funcționarii publici și pentru alți angajați din cadrul Secretariatului, considerăm necesară atribuirea dreptului Biroului permanent de a decide asupra acordarea unui spor suplimentar funcționarilor publici implicați în exercitarea funcției de control parlamentar.

V. Art.12 al proiectului de lege urmează să fie completat cu un alineat care să prevadă acoperire financiară pentru implementarea alin.(7) în legătură cu avansarea în clasele de salarizare.

VI. La art.13, reținem faptul că, sporul lunar pentru grad profesional nu a suferit modificări o perioadă mai îndelungată de 10 ani, timp în care cantitatea de mărfuri și servicii ce poate fi obținută în schimbul acestei sume s-a diminuat considerabil, astfel, s-a redus esența acestui spor, motiv pentru care, propunem majorarea sporului lunar pentru grad profesional, cel puțin ținându-se cont de rata inflației pentru anii 2006-2018 și modificarea corespunzătoare a Anexei nr.2.

VII. Art.21 reglementează posibilitatea acordării premiilor unice, care, pe de o parte, se vor plăti din contul economiei mijloacelor pentru retribuirea muncii, iar, de cealaltă parte, acestea nu vor putea constitui mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară. Considerăm norma a fi una discreționară și inechitabilă, în condițiile în care din varii motive, precum ar fi necompletarea funcțiilor vacante sau perioada aflării salariatului în concediu medical, se formează unele economii, dar care vor fi în imposibilitatea de a fi utilizate. În acest scop, mijloacele economisite din fondul de retribuire a muncii urmează a fi folosite conform

destinației, fără impunerea unor restricții nejustificate. Astfel, textul „*dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară*” se va exclude.

VIII. La Art.28, semnalăm imposibilitatea aplicării normei date, acest fapt datorându-se normei conținute la art.10 alin.(3) al Legii nr.48/2012., potrivit căreia, premiul anual se plătește în anul următor celui pentru care se face premiarea. Porivit normei legale și reieșind din practica aplicării, premiul anual oferit salariaților din sectorul bugetar pentru anul 2017 a fost planificat în bugetul autorităților publice pentru anul 2018, respectiv, a fost acordat în primele luni ale anului 2018, fiind astfel epuizate resursele planificate pentru acest segment. Pe cale de consecință, resursele bugetare necesare pentru acordarea premiului anual pentru anul 2018, urmează a fi planificate și incluse în bugetul autorităților bugetare pentru anul 2019. Respectiv, premiul anual pentru rezultatele activității din anul 2018 se va achita ulterior aprobării bugetelor autorităților publice pentru anul 2019, fiind acordat în primele luni ale anului 2019. Ținând cont de aceasta, la alin.(2) propunem substituirea textului „luna decembrie a anului 2018” cu textul „luna ianuarie a anului 2019”.

IX. Art.29 comportă un grad sporit de incertitudine, fiind formulată neclar, astfel că nu răspunde cerințelor de claritate și previzibilitate a normei juridice, consfințite în articolul 23 alin. (2) din Constituție. Astfel, prin formularea „în primii ani” nu este clar la câți ani se referă autorul, iar formularea „unele categorii de angajați” nu dezvăluie care v-or fi aceste categorii, iar limitele în care se încadrează „valorile de referință derogatorii” sunt necunoscute.

Este de notat faptul că, prin Hotărârea nr.26 din 27.09.2016, Curtea Constituțională a statuat că, *la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.* Mai mult, prin Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, Curtea a reținut că, *pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].*

X. Reieșind din faptul că, potrivit normelor art.16 alin.(5) și art.17, Guvernul are atribuția de a aproba modul de stabilire a sporului pentru performanță și a sporurilor cu caracter specific, dar și coroborând aceste prevederi cu norma **art.30**, potrivit căreia Guvernul va adopta actele normative necesare executării legii în termen de 6 luni, semnalăm riscul ca, pe parcursul acestei perioade, personalul angajat nu va beneficia de partea variabilă a salariului lunar. Mai mult, reieșind din prevederea normei **art.31 alin.(2)**, referitoare la acordarea premiilor unice, aceasta se pune în aplicare începând cu 01 iulie 2019. Drept rezultat, reținem că, pentru perioada imediat

următoare adoptării proiectului, salariaților din sectorul public li se v-or diminua semnificativ veniturile, contrar scopului declarat prin înaintarea prezentului proiect de lege. Chiar dacă, unor categorii de salariați li se va calcula diferența de salariu, se va accentua mărirea inechității în raport cu persoanele nou angajate și care v-or fi lipsite o perioadă îndelungată de achitarea unor drepturi salariale. În acest sens, pentru a avea un sector public performant, urmează a fi adoptate norme care să stimuleze financiar personalul, iar menținerea normei art.31 alin.(2) nu face decât să întărească diferențele de salarizare, motiv pentru care propunem excluderea acesteia.

XI. Potrivit informațiilor expuse în nota informativă, promovarea proiectului de lege are ca scop stabilirea unei grile unice pentru toate autoritățile și instituțiile publice. Cu toate acestea, observăm unele diferențe de salarizare pentru funcții egale sau similare din cadrul autorităților publice. Astfel, comparând clasele de salarizare ale unor funcționari publici (șef direcție, șef secție, șef serviciu) din cadrul Curților de Apel și judecătoriilor observăm că acestea sunt inferioare claselor de salarizare prevăzute pentru aceleași funcții din cadrul aparatelor centrale ale ministerelor. Totodată, diferențe există și în cazul salarizării acelorași funcții publice din cadrul Curților de Apel și judecătoriilor.

Ținem să amintim o situație relativ identică celei descrise mai sus și care a constituit subiect de sesizare a controlului constituționalității unor prevederi ale Anexei nr. 2 la Legea nr. 48 din 22 martie 2012, care diferențiau gradele de salarizare ale funcțiilor publice din cadrul instanțelor judecătorești în raport cu gradele de salarizare ale funcțiilor publice din cadrul autorității puterii legislative și a autorităților puterii executive. În rezultatul sesizării, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 24 din 10.09.2013 a statuat că *se atestă o discrepanță și între nivelul de salarizare a funcționarilor din cadrul Curților de apel în raport cu cei din cadrul ministerelor.* Totodată, Curtea a reiterat că, *pentru garantarea unei puteri judecătorești echivalente după statut cu celelalte două ramuri ale puterii de stat, este necesară menținerea unui tratament echivalent și pentru componentele ajutoare ale acestei puteri, inclusiv crearea condițiilor necesare pentru asigurarea cu personal calificat și competitiv.* Curtea a reținut că *salarizarea diferită pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare după complexitate între autorități poziționate pe aceeași scară în ierarhia instituțională a puterilor în stat urmează a fi calificată ca un tratament discriminatoriu.* Or, *tratarea unei persoane sau a unui grup de persoane într-o manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă constituie discriminare.*

În altă ordine de idei, ridică semne de întrebare clasificarea și evaluarea funcțiilor din sectorul bugetar, aducând ca exemplu funcția de *primar general al mun.Chîșinău*, (Anexa nr.3, Tabelul 1) căreia i-a fost atribuit clasa de salarizare 120, comparativ cu funcția de *consilier în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică* (Anexa nr.3, Tabelul 3) căreia i-a fost atribuit clasa de salarizare 121. În ce măsură această clasificare răspunde criteriilor expuse la art.5 alin.(2) al prezentului proiect de lege, ori, reieșind din dispozițiile art.15 ale Legii nr.136/2016 privind statutul municipiului Chîșinău, atribuțiile primarului general sunt net superioare și presupun un grad mai mare de responsabilitate decizională, conducere, coordonare și

supervizare comparativ cu cele ale unui consilier în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Pe cale de consecință, urmează a fi revăzut proiectul de lege, astfel încât să nu fie admise diferențe ale claselor de salarizare pentru funcții similare sau identice, or, există riscul declarării neconstituționale a normelor legii.

Art. 60 din Constituție califică Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului, atribuindu-i locul de frunte în ierarhia autorităților publice. Urmează a se atrage o atenție sporită asupra conceptului ierarhizării puterilor în stat și care a fost statuat și în Hotărârea Curții Constituționale nr.24/2013, Curtea apreciind că, *toate autoritățile publice au o funcție generală – cea de exercitare a puterii de stat. Totodată, funcțiile nu pot fi calificate ca identice, or, fiecare funcție are particularitățile sale specifice și condițiile în care acestea sunt exercitate. În contextul dat, compararea funcțiilor și a gradelor de salarizare pentru acestea urmează să fie efectuată luând în considerare complexitatea competențelor solicitate, și anume aportul intelectual necesar pentru exercitarea lor, gradul de angajare și de responsabilitate în exercitarea prerogativelor de putere publică, precum și nivelul instituțiilor în ierarhia organelor statului.*

Ținând cont de cele expuse, considerăm că urmează a se face o diferențiere ale claselor de salarizare reieșind din faptul ierarhiei organelor puterii publice, stabilind clase de salarizare majorate funcționarilor publici din cadrul Secretariatului Parlamentului, Aparatului Președintelui, Cancelariei de Stat, acestea reprezentând instituții ale statului ierarhic superioare, dar și datorită faptului că exercitarea funcțiilor în cadrul acestor autorități presupune un grad sporit de responsabilitate, operativitate și pregătire profesională. Totodată, aceste autorități exercită coordonarea metodologică a altor autorități publice cum ar fi autoritățile publice autonome sau ministerele.

Pe cale de consecință, urmează a fi reexamineate clasele de salarizare atribuite funcționarilor publici din cadrul autorităților sus-menționate, luându-se în considerare complexitatea funcțiilor deținute și ierarhia organelor puterilor statului.

funcțiilor în cadrul organelor statului.

XII. La Anexa nr.3 Tabelul 2, se va atrage o atenție sporită asupra poziției A2078 Contabil-șef, deoarece funcția respectivă nu mai există, urmare a implementării prevederilor art.19 lit. i) ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale nr.181/2014 și a Hotărârii Guvernului nr.433/2015 privind aprobarea Regulamentului-cadru de activitate a serviciilor financiare, potrivit cărora serviciul financiar a fost împuternicit cu funcția generală de management financiar – bugetar și poate avea statut de direcție generală, direcție, secție sau serviciu, în funcție de mărimea, complexitatea și domeniul de activitate.

XIII. În scopul respectării exigențelor de tehnică legislativă și pentru o exactitate expresă vizavi de conținutul textului proiectului de lege, reținem:

- la art.4 lit.g), textul „Pe baza coeficientului” se va substitui cu cuvintele „potrivit căruia”.

- la art.10 alin.(3) cuvintele „Prin excepție” se vor substitui cu cuvintele „prin derogare”.

- reiterăm observația expusă la pct.II și pct.IX al prezentului aviz, potrivit căreia propunem excluderea art.31 alin. (2) și alin.(3), astfel, *sub aspect redacțional*, art.30, 31, 32 urmează a fi expuse într-un singur articol în următoarea variantă:

Articolul 30. Dispoziții finale

- (1) Prezenta lege intră în vigoare la data de 1 decembrie 2018.
- (2) În termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul:
 - a) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în conformitate cu prezenta lege;
 - b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege și va adopta actele normative necesare executării prezentei legi.
- (3) La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă:
 - a) Legea nr. 355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;
 - b) Legea nr. 48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici;
 - c) Legea nr. 328/2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor.

Totodată, remarcăm faptul că, termenul de intrare în vigoare a prezentului proiect de lege este unul extrem de restrâns. Astfel, până la data 1 decembrie 2018, urmează ca proiectul de lege să fie adoptat de Parlament, promulgat de Președinte și publicat în Monitorul Oficial. Ținem să remarcăm că, procesul de elaborare și adoptare a actelor legislative este unul creativ și de durată, în care sunt implicate mai multe instituții statale, iar instituirea unor termene limită atât de reduse pot avea ca efect adoptarea unor acte normative de calitate îndoielnică.



Ion Creangă
Șef Direcție

Ex.: T.Malai

Tel.: 5-82