



## CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)  
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, [info@calm.md](mailto:info@calm.md),  
[www.calm.md](http://www.calm.md)

Nr. 67 din 04.05.2017

**Prim ministrului Republicii Moldova, Dlui Pavel FILIP**

**Ministrului Protecției sociale, Muncii și Familiei, Dnei Stela GRIGORAȘ**

**Grupului de lucru privind elaborarea noului sistem de salarizare**

### **ADRESARE**

***privind Concept privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, aprilie 2017***

Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat în regim cât mai urgent posibil Conceptul privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (redacția aprilie 2017), în continuare Concept, și atrage atenție la faptul că documentul deși este binevenit și a fost depusă o muncă mare în crearea lui, conceptual acesta nu ține cont de aranjamentele constituționale, internaționale și legale privind modul de organizarea a Administrației Publice, inclusiv autoritățile administrative autonome, care și formează „greul” sectorului bugetar, celelalte instituții fiind mai mici sau derivate de la sistemul administrației publice.

Din start, trebuie să menționăm că situația în domeniul salarizării este una CATASTROFALĂ atât la nivelul administrației centrale, cât și în cadrul APL. Considerăm că una din cauzele gradului înalt de corupție, calității reduse a cadrului de politici/legal și gradului extrem de scăzut de implementare a tuturor politicilor/cadrului legal/reformelor reprezintă ANUME sistemul depășit și nemotivat al salarizării în domeniul administrației publice. Acest sistem blochează atragerea și/sau menținerea cadrelor pregătite în administrație. Dacă într-o perioadă scurtă de timp nu se produc schimbări majore pe această direcție și în administrația publică (centrală și locală) nu vor fi atrași specialiști, atunci fără careva dubii, orice efort al Guvernului orientat spre implementarea reformelor ambițioase anunțate, va fi sortit eșecului și puținele oportunități existente în prezent vor fi ratate. Sperăm că acest lucru se conștientizează la cel mai înalt nivel.

În acest context, CALM vine cu o propunere de soluție de ordin conceptual, bazată pe realitățile existente și care permite fără resurse importante de a schimba situația în domeniul remunerării spre bine și rapid, cel puțin la nivelul APL. Astfel, reducând aria necesară de intervenție pentru autorităților centrale. Soluțiile propuse de CALM pornesc de la cadrul legal național și internațional din domeniul APL în vigoare și asigură ajustarea sistemului de salarizare la acest cadrul legal, inclus la principiile autonomiei locale și descentralizării. Problemă, pentru care Republica Moldova de zeci de ani este criticată din parte Consiliului Europei, în toate rapoartele de monitorizare.

În special, cel mai important moment este că Administrația publică sau organele executive au două părți componente care sunt organizate și funcționează autonom în condițiile legii: 1) Administrația publică centrală și 2) Administrația publică locală (APL). Salarizarea reprezintă un element al organizării activității și nu poate fi rupt de la aceasta, deoarece creează distorsiuni, de cele mai

multe ori negative în activitatea eficientă a unor sau altor entități publice. Conceptul ar urma să pornească de la această „axiomă” sau „postulat”.

Prin urmare abordare „sistemul unitar de salarizare” cu o autoritate autonomă care „știe tot în domeniul salarizării” nu corespunde necesităților de a avea autorități publice eficiente și mobile la provocările pieții muncii și noile nevoi ale populației. Așa dar suntem de acord că trebuie să existe un sistem de reglementare unic a salarizării în sectorul bugetar prin lege, care special trebuie să fie axat pe standardele minime în domeniu, care ar asigura protecția persoanelor ce activează în sectorul public și concomitent ar permite să existe o concurență sănătoasă între diferite nivele de administrație (comparativ cu discriminarea APL în prezent).

De asemenea, considerăm că repetăm, deși am evoluat în ceea ce privește procedeele sofisticate dar și costisitoare de stabilire a sistemului, evaluării performanțelor, etc. situațiile din trecut: de a avea un sistem de salarizare greoi, birocratizat care urmărește un singur scop: „să fie utilizați cât mai puțini bani publici la remunerare și să fie puse cât mai multe sarcini pe seama funcționarului”. În rezultat noi am pierdut în ceea ce privește profesionalismul și corpul stabil și satisfăcut de funcționari publici, iar la nivel local în general nu-i putem găsi datorită exodului populației și lipsei infrastructurii de servicii necesare.

Aceste momente ar trebui puse ca probleme de primă importanță. Din Concept am observat că cei care au un sistem mixt sau descentralizat prosperă mai mult, admitem din cauza ca instituțiile publice pot reacționa efectiv și oportun la diferite provocări care apar, iar în rezultat prestează servicii publice mai calitative. În cazul nostru repetarea practicilor din trecut, datorită „stereotipurilor” sau „comodității” că noi știm asta și nu trebuie eforturi suplimentare, va duce la degradarea sau chiar colapsul corpului de funcționari sau persoane ce activează în sectorul public.

În baza reperelor conceptuale menționate CALM vine cu următoarele propuneri, în textul Conceptului, cum ar fi:

- 1) Este necesar de a avea un sistem de salarizare descentralizat, cel puțin la nivelul APL, pentru a fi în sfârșit în „armonie” cu prevederile constituționale și internaționale în domeniu. Va anexăm un Proiect făcut de CALM care arată cum prin cheltuieli minimale se poate de reformat sistemul (*notă: cu regret inițiativa nu a fost susținută de Guvern*);
- 2) Luând în considerație faptul că noul sistem de salarizare încă este în faza de conceptualizare și va necesita mai mult timp pentru a produce efecte, iar situația în domeniul dat este una extrem de gravă și încordată, CALM propune în calitate de măsuri urgente și ușor realizabile, care ar putea produce efecte pozitive imediate, eliminarea tuturor barierelor de ordin tehnic în domeniul acordării premiilor în cadrul APL. Formulările actuale care acordă acest drept APL, sunt confuze și contradictorii, iar în consecință inaplicabile.
- 3) La compartimentul probleme identificate, în concept urmează a fi menționată sistemul excesiv de centralizat în domeniul salarizării și necorelat cu cadrul legal în vigoare ale autonomiei locale și descentralizării;
- 4) La compartimentul opțiuni/soluții, urmează a fi menționat expres în raport cu APL: ajustarea sistemului salarial la cadrul legal/constituțional privind autonomia locală și descentralizarea prin stabilirea unor principii/reguli/garanții minime și oferire unei flexibilități sporite în domeniul politicilor de cadre și remunerării corelate cu veniturile proprii ale APL.

5) Sistemul trebuie să fie obiectiv și competitiv, adică să aibă la bază salariul mediu pe economie. În caz contrar va continua să existe tentația de economisi resursele bugetare, în ultimă instanță în dauna serviciilor populației.

6) Sistemul de salarizare trebuie să fie puțin costisitor, adică cheltuielile administrative pentru creare și menținerea lui să fie minimale, mai ales într-o țară mică ca a noastră cu puține resurse. De exemplu să nu fie așa că noi acordăm o sută de lei remunerare, dar cheltuielile de evidență, raportare și monitorizare să coste 50 de lei sau mai mult.

7) Sistemul trebuie să aibă ca sarcină atragerea nu doar a tinerilor specialiști. În instituțiile din sectorul public trebuie să fie asigurat un schimb firesc de generații (cea ce presupune schimb de experiență, care nu poate fi căpătată nici în cele mai prestigioase universități din lume, acolo se dau doar cunoștințe de a fi pregătit să faci față lucrurilor și provocărilor). Aceasta presupune prezenta și schimbul de experiență dintre cel puțin 3 generații: tinerii care vin cu idei noi, energie și învață, generația medie care în principal gestionează lucrurile și generația în etate care consultă ca, cel puțin să nu fie repetate greșelile din trecut sau să se încerce să „fie inventată din nou bicicleta”. Dimpotrivă aruncare în cadrul politicilor de cadre și salarizare în „extreme” a dus și duce la faptul că persoanele de vârstă medie sau în etate, nu sunt dornice să împărtășească cea mai bună experiență datorită statutului instabil, în rezultat autoritățile și instituțiile publice se transformă în „poligon de experimente”, iar în rezultat se pierde memoria instituțională și suferă populația din cauza unor servicii publice de proastă calitate.

***Anexăm comentariile noastre nemijlocit în textul Conceptului și suntem deschiși pentru a avea discuții mai în detaliu.***

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**



Executor: V. Rusu, expert CALM  
tel. 22 35 09

**LEGE**  
**pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Art. I.** – Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.35-38, art.148), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:

“**Art.1.** – (1) Prezenta lege reglementează modul, condițiile de salarizare și mărimile salariilor persoanelor cu funcții de demnitate și personalului din autoritățile publice, instituțiile și organizațiile finanțate de la bugetul public național, denumite în continuare unități bugetare. Pentru autoritățile administrației publice locale, instituțiile și organizațiile finanțate de la bugetul local prevederile prezentei legi reprezintă standarde minime de salarizare și remunerare.

(2) Prevederile prezentei legi se aplică persoanelor cu funcții specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, precum și persoanelor angajate pe bază de contract individual de muncă în unitățile bugetare centrale și locale.

(3) Prezenta lege stabilește modul, condițiile de salarizare și cuantumurile minimale (garantate) ale salariilor persoanelor cu funcții de demnitate publică și personalului (fără statut de funcționari public) din cadrul autorităților administrației publice locale, instituțiilor și organizațiilor finanțate de la bugetul public local.

(4) Autoritățile publice locale deliberative, în dependență de resursele financiare disponibile, sunt în drept să stabilească modalități și condiții de salarizare și stimulare suplimentare celor prevăzute în prezenta lege.”.

2. La articolul 2 alineatul (1), sintagma ”(cu excepția persoanelor cu funcții de demnitate publică)” se exclude.

3. La articolul 6 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Persoanele care dețin funcții de demnitate publică (cu excepția celor cu statut de magistrat) au dreptul, pentru activitatea desfășurată, la un salariu lunar la un salariu lunar stabilit conform anexelor nr.2 și 3, precum și, în cazurile prevăzute la art. 1 alin. (3) și (4), la premii adaosuri, sporuri, recompense și suplimente la salariu cu titlu de stimulare sau compensare.”.

4. Articolul 7 va avea următorul cuprins:

„**Art.7.** – Salariile specificate la art.6 se modifică prin lege sau conform legii.”.

5. La articolul 8 alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„(3) Persoanele care dețin funcții de demnitate publică din cadrul administrației publice locale pot beneficia de un premiu anual în cuantum de 1 - 3 salarii lunare, în dependență de performanțe și resursele financiare disponibile. Premiul în cauză se acordă în baza unui regulament aprobat prin decizia consiliului local respectiv.”.

6. La articolul 28 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Consiliile au dreptul de a majora salariile salariaților unităților sferei sociale din localitățile rurale și orașe din contul veniturilor suplimentare obținute la executarea bugetului local.”.

7. La anexa nr. 2:

denumirea anexei va avea următorul cuprins:

„Salariile lunare ale persoanelor cu funcții de demnitate publică, ocupate prin mandat obținut în urma alegerilor”;

nota de la anexă se completează cu două alineate noi cu următorul cuprins:

„Cuantumurile salariilor prevăzute în prezenta anexa pentru persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul autorităților publice locale reprezintă valori minimale garantate și pot fi modificate în creștere prin decizia autorităților administrației publice locale deliberative.

Persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul autorităților publice locale care dețin mai multe mandate beneficiază de adausuri în formă de cote procentuale la salariul lunar pentru fiecare mandat deținut: 10% din salariu pentru al doilea mandat, 20% pentru al 3-lea mandat, 30% pentru al patrulea și 50% pentru fiecare mandat următor.”.

8. Notele din Anexa 8 se completează, în final, cu nota 3<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:

„3<sup>1</sup>. Cuantumul salariilor prevăzute în prezenta anexa pentru persoanele care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea autorităților administrației publice locale reprezintă valori minimale și pot fi modificate prin decizia autorităților publice locale deliberative.”.

9. Anexa 10 se completează, în final, cu notă cu următorul cuprins:

„**Notă:**

Cuantumul salariilor prevăzute în prezenta anexa pentru angajații ramurilor sferei bugetare, finanțați din bugetele locale, reprezintă valori minimale și pot fi modificate prin decizia autorităților publice locale deliberative, în dependență de resursele financiare disponibile”.

10. Notele din Anexa 11 se completează, în final, cu nota 3<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:

„3<sup>1</sup>. Cuantumul salariilor prevăzute în prezenta anexa pentru cadrele didactice, finanțate din bugetele locale, reprezintă valori minimale și pot fi modificate prin decizia autorităților publice locale deliberative, în dependență de resursele financiare disponibile”.

**Art. II.** – La articolul 67 alineatul (2) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.230–232, art.840) după cuvintele „autoritățile publice specificate în anexa nr.1” se introduc cuvintele „, , cu excepția autorităților administrației publice locale, ale unității teritoriale autonome cu statut special și serviciile descentralizate ale acestora,”

**Art. III.** – Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.63, art.213), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 2 se completează cu litera a<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„a<sup>1</sup>) autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, principii conform cărora autorităților administrației publice locale li se recunoaște dreptul exclusiv și prioritar la autonomie organizatorică, la politici proprii de cadre și remunerare (salarizare) a personalului său, inclusiv dreptul de a decide în mod independent privind structura, statele de personal și sistemul de remunerare, în conformitate cu necesitățile specifice a comunității (lor) locale pe care le administrează și conform posibilităților financiare de care dispun.”.

2. Articolul 3 va avea următorul cuprins:

„**Articolul 3.** Sfera de aplicare a prezentei legi

(1) Prevederile prezentei legi se aplică funcționarilor publici din autoritățile publice specificate în anexa nr.1 la Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, precum și funcționarilor publici cu statut special din serviciul vamal și din serviciul diplomatic.

(2) Pentru funcționarii publici din autoritățile publice locale prezenta lege stabilește plafonul minim de salarizare. Autoritățile administrației publice locale deliberative, în dependență de resursele financiare disponibile, sunt în drept să stabilească modalități și condiții de salarizare și stimulare suplimentare celor prevăzute în prezenta lege.”.

3. Articolul 5 se completează cu alineatul (3<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„(3<sup>1</sup>) Prin derogare de la alin. (2) și (3), autoritățile administrației publice locale deliberative pot stabili un sistem propriu și complementar de premiere și suplimente conform resurselor financiare disponibile.”.

4. La articolul 6 alineatul (4) se completează, în final, cu propoziția cu următorul cuprins:

„Modul și condițiile de majorare a gradelor de salarizare în cadrul administrației publice locale se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale executive și aprobate de către autoritățile administrației publice locale deliberative.”.

5. La articolul 9 alineatul (5) cuvintele „obținute suplimentar la cele aprobate (rectificate) pentru anul bugetar finalizat” se exclud.

6. La articolul 11 cuvintele „, , care se plătesc din contul economiei mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv” se exclud.

7. Anexa 3 se completează, în final, cu notă cu următorul cuprins:

„ **Notă:**

Gradele de salarizare prevăzute în prezenta anexa pentru funcțiile publice din autoritățile publice locale reprezintă standarde minimale și pot fi modificate prin decizia autorităților publice locale deliberative, în dependență de resursele financiare disponibile”.

**Art. IV.** – Guvernul, în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

**PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI**

## NOTA INFORMATIVĂ

### la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Proiectul de Lege este elaborat în vederea asigurării realizării Strategiei Naționale de Decentralizare și a planului de acțiuni pentru implementarea acesteia aprobată de către Parlamentul Republicii Moldova la 5 aprilie 2012, prevederilor din Constituția Republicii Moldova (art. 109), din Carta Europeană a Autonomiei Locale Recomandării nr. 322 din 2012 a Consiliului Europei, etc. Scopul de bază a Proiectului este descentralizarea politicilor și sistemului de salarizare a personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice la nivel local, ceea ce ar asigura autonomia organizatorică, ca element important al autonomiei locale.

De asemenea, proiectul dat urmărește scopul de a soluționa o problema extrem de gravă și care se acutizează cu fiecare zi ce trece – problema păstrării/atragerii cadrelor și specialiștilor calificați în administrația publică locală (APL). În prezent, existând un deficit extrem de mare de specialiști în APL la toate capitolele: secretari ai consiliilor locale, contabili, ingineri cadastrali etc. În prezent suntem în fața situației extrem de complicate în domeniul APL, când mulțimea de sarcini, funcții și responsabilități impuse de cadrul legal actual administrației publice locale, nu pot fi realizat efectiv din cauza lipsei de cadre și specialiști la nivel local. Totodată, lipsa unui sistem de remunerație și stimulare materială corespunzător reprezintă una din cauzele principale ale neatractivității funcțiilor din cadrul APL și refluxului extrem de mare de cadre din APL. În rezultat, au de suferit comunitățile locale și fiecare cetățean în parte, din cauza incapacității și nivelului scăzut al serviciilor publice prestate de APL. În afară de aceasta, trebuie de menționat, că sistemul actual de salarizare/motivare în domeniul administrației publice locale este unul extrem de depășit și contrar spiritului și literei tuturor documentelor de politici, Constituției RM și actelor normative naționale/internaționale cu forță superioară din domeniul descentralizării, autonomiei locale a APL.

În special, analizând prevederile legislației în domeniu prin prisma compatibilității cu principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice locale (APL), se constată o neconcordanță evidentă cu prevederile naționale și internaționale fundamentale care garantează autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice.

În acest sens, trebuie menționate următoarele norme care trebuie să fi luate în considerare.

*Carta Europeană a Autonomiei Locale (în vigoare din 1 februarie 1998)*, în art. 4 stabilește că „competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.”

Fără a prejudicia dispozițiile generale create de lege, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficace.

Statutul personalului colectivităților locale trebuie să permit o recrutare de calitate fondată pe principiile de merit și de competență; în acest scop el trebuie să reunească condițiile adecvate de formare, de remunerare și de perspectivă de carieră.”.

*Legea privind administrația publică locală*, articolele 3, 6, 7, 10 și 14, care dezvoltă prevederile constituționale și cele ale Cartei Europene, stabilind expres dreptul APL de a decide în toate problemele locale, inclusiv în privința salarizării personalului structurilor din subordine.

Astfel autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

În realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.

Competențele de bază ale consiliilor locale (art. 14 lit. 1)) țin de aprobarea, la propunerea primarului, a organigramelor și statelor primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora.

De asemenea, trebuie de menționat că legislația în domeniu conține o serie de prevederi discriminatorii în raport cu administrația publică locală, inclusiv ultimele propuneri promovate prin proiectul de Lege elaborat și promovat de către Ministerul Justiției, cu propuneri de modificare a Legii 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici și a Legii nr. 355-XVI din 23.12.2005, *care vizează doar aparatele centrale ale ministerelor*.

Prin urmare, propunerile pe care le înaintăm au drept scop de a corela Proiectul dat de lege cu principiile autonomiei locale și descentralizării, cu legislația națională și internațională în domeniul respectiv, precum și în scopul eliminării prevederilor discriminatorii în raport cu APL.

Articolele I și III din Proiect vin cu completări și modificări menite să eficientizeze sistemul de remunerare, premiere și stimulare a persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcționarilor și altor angajați din cadrul administrației publice locale (APL). Articolele respective din Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici au fost formulate de o manieră care face foarte dificilă sau chiar imposibilă acordarea stimulentei respective, fapt care limitează autonomia locală în aspect organizatoric. Prin modificările și completările incluse în Proiect este prevăzută acordarea plăților respective conform deciziei autorității locale deliberative din contul resurselor locale disponibile.

Art. II din Proiect ajustează Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public la principiile autonomiei locale și de organizare și funcționare a sistemului de administrație publică locală. Astfel, art. 67 din această lege prevede obligarea APL de a aviza statele de personal la Cancelaria de Stat, fapt ce reprezintă o sfidare a principiilor constituționale a autonomiei locale, în special prevederile art. 6 din Legea privind administrația publică locală, care prevede expres că autoritățile publice locale nu se subordonează celor centrale. Această prevedere contravine grav și expres cadrului legal în vigoare, și limitează autonomia organizațională a autorităților locale. Hotărârea Guvernului nr. 688 care prevedea limite la statele de personal al autorităților locale a fost abrogată, însă prevederile art. 67 din Legea nr.158 reprezintă un rudiment care nu a fost adus în concordanță cu situația actuală. Completarea propusă este actuală mai ales în contextul noului sistem de finanțe publice locale.

Proiectul în cauză nu necesită resurse suplimentare de la bugetul de stat.

Proiectul va avea un impact pozitiv pentru autoritățile administrației publice locale prin creșterea capacității lor de a atrage specialiști în serviciul public local. De asemenea va avea impact pentru imaginea Guvernului și Parlamentului în fața autorităților locale și a partenerilor internaționali de dezvoltare, care urmăresc foarte atent evoluțiile din acest domeniu. Dar nu în ultimul rând, impactul pozitiv va fi în rândul cetățenilor, care în rezultatul acestei legi, vor beneficia de servicii și asistență mult mai bune și calitative.