



Nr.211 din 19 iunie 2024

**Domnului Dorin Recean,
Prim-ministrul Republicii Moldova
Domnului Petru Rotaru,
Ministrul Finanțelor Republicii Moldova**

**Adresarea repetată a CALM
în legătură cu cerințele abuzive ale reprezentanților Inspectoratului Control
Financiar de Stat privind reducerea claselor de salarizare și restituirea plăților
salariale achitate
în cazul pretensei lipse a studiilor necesare pentru ocuparea funcțiilor
în autoritățile publice locale de nivelul întâi**

1. Considerații generale

Recent Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a trimis o Adresare accentuând situația dezastruoasă creată, în legătură cu practica vicioasă a reprezentanților Inspectoratului Control Financiar de Stat, din subordinea Ministerului Finanțelor, aplicată în cadrul inspectării financiare, de interpretare eronată a legislației referitor la studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor în autoritățile publice locale de nivelul întâi, solicitarea abuzivă de reducere a claselor de salarizare și restituire a plăților salariale achitate angajaților din APL I, fapte prin care se încălcă mai multe prevederi legale aferente domeniului respectiv, însă nu a primit nici un răspus.

2. Constatări

Nivelul de studii necesar pentru ocuparea funcțiilor publice este prevăzut de lege.

Potrivit art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, persoanele care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției beneficiază de salariul de bază, prevăzut de prezenta lege pentru aceste funcții, redus cu 5 clase de salarizare succesive.

Potrivit art.27 alin. (2) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sînt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și a funcției de grefier din instanțele judecătorești, în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă. Vom accentua, că aceste prevederi (în privința funcționarilor publici din APL I) nu au fost modificate din momentul adoptării Legii nr.158/2008.

Studiile medii de specialitate absolvite cu diplomă presupun că persoana, după absolvirea învățămîntului gimnazial sau a învățămîntului liceal, absolveste un program din cadrul învățămîntului mediu de specialitate (colegiului) cu diplomă de studii medii de specialitate sau diplomă de bacalaureat.

Candidatul la funcția de specialist (perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.) în primărie poate deține studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, care pot fi în orice domeniu (legea nu prevede studii superioare de specialitate). Însă, totodată, Legea nr.158/2008 prevede o excepție pentru funcțiile publice de execuție din APL I în care, după caz (adică în cazul în care nu sunt candidați cu studii superioare), pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate (adică pot fi angajate persoane cu studii medii în domeniul specific). Astfel, persoana angajată în funcția de specialist (perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.) în primărie, care deține studii superioare în orice domeniu sau studii medii în domeniul specific, va corespunde cerințelor minime față de funcția publică, respectiv la stabilirea salariului de bază acesta nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

Potrivit art.13 alin. (5) din Legea contabilității nr.113/2007, contabilul-șef al entității trebuie să aibă studii superioare sau medii de specialitate de profil. Studiile superioare de profil sînt obligatorii numai pentru contabilului-șef al entității de interes public, cum ar fi instituția financiară, un organism de plasament colectiv în valori mobiliare, o societate de asigurări, un fond nestatal de pensii, o societate comercială ale cărei acțiuni se cotează la bursa de valori (a se vedea art.3 din Legea contabilității nr.113/2007).

Candidatul la funcția de execuție de contabil-șef în primărie poate deține studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil, respectiv persoana angajată în funcția de contabil-șef în primărie, care deține studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil, va corespunde cerințelor minime față de funcția publică, astfel că la stabilirea salariului de bază acesta nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

Potrivit art.37 alin. (1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, secretarul consiliului local este și secretar al satului (comunei), orașului (municipiului). Candidatul la funcția de secretar se va selecta pe bază de concurs. Persoana numită, în condițiile prezentei legi, în funcția de secretar trebuie să fie licențiat al unei facultăți (secții) de drept sau de administrație publică.

Alin.(2) din art.37 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, prevede că prin derogare de la alin.(1), în cazul în care, după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacante de secretar al consiliului local, nu au parvenit solicitări de la persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăți (secții) sau o persoană care urmează studiile superioare.

Pentru ocuparea funcției de secretar a consiliului local sunt obligatorii studiile superioare (drept sau administrare publică). Numai în cazul în care la concursul repetat nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice, se admite angajarea persoanei cu studii superioare în orice alt domeniu sau persoanei care urmează studiile superioare.

Candidatul la funcția de secretar a consiliului local poate deține studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu (dacă persoana participă la concursul repetat și nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice) sau urmează studiile superioare în orice domeniu, este student (dacă persoana participă la concursul repetat și nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice). Astfel, persoana angajată în funcția de secretar a consiliului local, care deține studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu sau este student la o instituție de învățământ superior (pentru ultimele 2 categorii cu respectarea condițiilor expuse), va corespunde cerințelor minime față de funcția publică, respectiv la stabilirea salariului de bază acesta nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

La stabilirea salariului de bază a secretarului consiliului local se vor reduce 5 clase de salarizare în următoarele cazuri în care nu au fost respectate cerințele stabilite în art.37 din Legea nr.436/2006: 1) în cazul în care în urma concursului inițial pentru funcția de secretar a consiliului local a fost angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decât drept sau administrare publică; 2) în cazul în care în urma concursului repetat pentru funcția de secretar a consiliului local a fost angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decât drept sau administrare sau un student la o instituție de învățământ superior, dacă la concurs au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice.

În legătură cu aplicarea prevederilor art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar se impune concretizarea unor aspecte importante:

1) Acțiunea în timp a actului normativ

Potrivit art.73 alin. (3) și (4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv; au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar a intrat în vigoare la 1 decembrie 2018.

Astfel, prevederile art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, pot fi aplicate numai față de persoanele angajate ulterior datei de 1 decembrie 2018.

Aplicarea retroactivă a prevederilor art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 este ilegală, iar acțiunea de reducere a salariilor prin scăderea claselor de salarizare pentru angajații aflați în funcții la data de 01.12.2018 poate fi calificată drept muncă forțată, care este interzisă (art.44 alin. (1) din Constituție). Codul muncii nr.154/2003 în art. 7 alin. (4) prevede, că la munca forțată (obligatorie) se atribuie achitarea parțială a salariului.

2) Interpretarea actelor normative

Potrivit art.71 alin. (3) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare sau prin acte de aplicare a normelor de drept de către instituțiile abilitate.

Potrivit art.72 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea oficială a legilor, altele decât cele menționate la alin. (1), se realizează exclusiv de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare.

În cadrul inspectării financiare a primăriilor, mai mulți funcționari publici din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat își permit interpretarea discreționară, îngustă și eronată a prevederilor legale privind nivelul de studii necesar pentru ocuparea funcțiilor publice în APL I. Totodată, la aplicarea cadrului legal analizat, funcționari publici din cadrul Inspectoratului se bazează pe circularele Ministerului Finanțelor, care nu au forță juridică, nu sunt obligatorii, ci au un caracter de recomandare.

În același timp, în unele primării, în care sunt depistate încălcări, nu sunt formulate solicitări privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției și restituirea plăților salariale achitate neîntemeiat, iar în alte primării la depistarea unor încălcări identice nu există consecințe negative, astfel că apar semne de întrebare privind integritatea funcționarilor publici din cadrul Inspectoratului, dar și referitor la motivele aplicării selective a normelor legale (situațiile cu aplicarea opusă a normelor legale se

constată în diferite primării din aceleași raioane din țară și care sunt constatate, analizate și comparate de colegi).

Ministerul Finanțelor a fost sesizat de nenumărate ori în legătură cu încălcările comise de reprezentanții Inspectoratului Control Financiar de Stat din subordinea sa, dar și referitor la modul de aplicare/interpretare a normelor legale privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, dar observăm că situația nu se schimbă, din contra abuzurile în această privință se perpetuează.

3) Ocuparea funcțiilor publice/ angajarea în serviciul public

Nu este clar raționamentul autorilor, care a stat la baza reglementărilor din art.12 alin.(9) a Legii nr.270/2018, privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, din moment ce angajarea persoanelor în sectorul bugetar se face cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.

În speță, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare anumite studii, prevăzute de lege, precum și întrunirea unor cerințe specifice, în lipsa cărora candidații la ocuparea funcțiilor publice nu vor promova concursul, respectiv nici nu vor putea fi angajați în serviciul public.

Dacă funcționarii publici nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, dar sunt angajați în serviciul public, aceștea ocupă ilegal funcția publică, respectiv apare întrebarea privind legalitatea angajării, calitatea controlului de legalitate a OT a Cancelariei de Stat a actelor administrative privind angajarea în funcțiile publice și nu mai poate fi pusă problema reducerii salariului de bază cu 5 clase de salarizare, ci urmează a fi solicitată destituirea din funcția publică, cerință care nu ține de competența Inspectoratului Control Financiar de Stat.

3. Concluzii

În legătură cu cele expuse, putem face câteva concluzii:

Legislația stabilește următoarele cerințe față de studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor publice în APL I (primării), la respectarea cărora funcționarilor publici nu li se va reduce salariul de bază cu 5 clase de salarizare succesive:

- Secretar a consiliului local (concurs inițial): candidații au studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice;
- Secretar a consiliului local (concurs repetat): candidații au studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu (dacă nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice) sau candidații urmează studiile superioare în orice domeniu (dacă nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice);
- Funcție publică de execuție (contabil-șef): candidații au studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil;
- Funcție publică de execuție (funcția de specialist/perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.): candidații au studii superioare în orice domeniu sau studii medii în domeniul specific.

Ignorând principiile legalității, independenței, obiectivității, profesionalismului, integrității și imparțialității, prevăzute în pct.5 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.938/2023 și nerespectând obligațiile prevăzute în pct.25 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat privind asigurarea respectării și apărării drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului,

respectarea actelor normative și a Codului de conduită al funcționarului public, funcționarii publici din cadrul Inspectoratului desfășoară acțiuni părtinoare/discriminatorii în privința angajaților din unele primării din varii motive nejustificate, inclusiv în legătură cu neafilierea față de partidele politice aflate la guvernare, nu țin cont de rezultatele controlului de legalitate a OT a Cancelariei de Stat a actelor administrative ale APL I, astfel că se creează bănuiala rezonabilă că scopul controalelor financiare este de a hărțui nejustificat și a intimida angajații din primării, sau se urmărește impunerea forțată a amalgamării mai multor UAT din țară (un obiectiv al guvernării).

Mai mulți funcționari publici din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat în cadrul inspectării financiare a primăriilor denotă o cunoaștere și aplicare selectivă, îngustă și eronată a normelor legale sub aspectul încălcării acestora.

În legătură cu atâtea adresări și plângeri ale angajaților din primării, nu există o reacție/acțiuni corespunzătoare ale conducerii Inspectoratului Control Financiar de Stat, Ministerului Finanțelor și Cancelariei de stat referitor la modul de exercitarea a atribuțiilor funcției de către unii funcționari publici din cadrul Direcțiilor teritoriale ale Inspectoratului Control Financiar de Stat în cadrul inspectării financiare a primăriilor și acțiunile abuzive ale acestora în privința angajaților din primării.

Vrem să credem că acțiunile reprezentanților Inspectoratului Control Financiar de Stat sunt făcute din neatenție și nu cu rea credință, în caz contrar se atestă cazuri evidente de abuz de putere sau abuz de serviciu, fapte care trebuie contracarate și sancționate potrivit legii.

Totodată reiterăm, că criza acută de angajați calificați în APL I, în special în primăriile din sate, se va acutiza, în contextul reducerii abuzive a salariilor, restituirii nejustificate a plăților salariale achitate, multiplelor procese de judecată cu costuri personale și materiale, în legătură cu plecarea masivă a specialiștilor care nu vor rezista presiunilor expuse.

Accentuăm, că administrația publică locală este unul dintre pilonii de bază a guvernării unui stat modern și prosper, realizării reformelor, punerii în aplicare a Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă, implementării angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere la Uniunea Europeană, a îndeplinirii condițiilor ce rezultă din statutul de țară candidată la UE a Republicii Moldova, inclusiv în legătură cu deschiderea negocierilor pentru aderare la UE, asigurarea statului de drept și respectarea drepturilor omului, acțiuni care nu vor putea fi realizate fără implicarea APL I, respectiv parcursul european va fi compromis dat fiind lipsa profesioniștilor, care odată plecați nu vor reveni în serviciul public la nivel local.

În situația creată, în vederea asigurării respectării cu bună credință a prevederilor legale menționate și aplicării uniforme ale acestora, asigurării certitudinii și previzibilității în raporturile dintre autoritățile publice centrale și locale, creării condițiilor pentru funcționarea normală a primăriilor și prestarea serviciilor de calitate comunităților din țară, Congresul Autorităților Locale din Moldova, din numele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, reiterează solicitarea sa precedentă privind:

1. Întreprinderea măsurilor necesare pentru a stopa încălcările sistematice ale legislației prin solicitarea abuzivă de reducere a claselor de salarizare și restituire a plăților salariale achitate angajaților din APL I din partea reprezentanților Inspectoratului Control Financiar de Stat, din subordinea Ministerului Finanțelor.

2. Organizarea unei ședințe comune a reprezentanților Congresului Autorităților Locale din Moldova, conducerii Ministerului Finanțelor și Inspectoratului Control Financiar de Stat în vederea identificării unor soluții urgente.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Exec: C. Scorțescu, expert CALM,
tel. 22 35 09