



Nr.357 din 01 decembrie 2023

Cancelaria de Stat

Aviz

la proiectul Hotărîrii Guvernului

cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

(privind actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice)

(număr unic 995/CS/2023)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice).

CALM a analizat prevederile proiectului de lege în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL).

Proiectul de lege a fost elaborat în scopul reformării sistemului de management al funcției publice și al funcționarilor publici pentru a spori atractivitatea funcției publice și a atrage în serviciul public cei mai performanți specialiști.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435/2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006
- ❖ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008
- ❖ Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

3. Constatări/obiectii

Congresul Autorităților Locale din Moldova salută intenția guvernării de reformare a sistemului de management al funcției publice și al funcționarilor publici, cu scopul de a spori atractivitatea funcției publice și a atrage în serviciul public cei mai performanți specialiști.

Cu toate acestea, se constată, că situația în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici din cadrul primăriilor continuă să fie nesatisfăcătoare, amenințând cu "depopularea" generală a administrației publice locale, dat fiind fluctuațiile imense de personal, lipsa resurselor umane, a posibilităților de angajare și a motivației.

Se creează impresia, că actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice este destinată în special funcționarilor publici din cadrul autorităților publice centrale, fără a ține cont de realitatea și specificul activității din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi.

Pe parcursul mai multor ani, CALM a venit cu nenumărate propuneri de modificare a cadrului normativ aferent funcției publice, dar majoritatea propunerilor esențiale nu au fost luate în considerare/au fost ignorate. Un exemplu în acest sens se referă la propunerea CALM adresată în cadrul Atelierului de lucru privind îmbunătățirea managementului funcției publice, în scopul identificării provocărilor în aplicarea legislației aferente managementului funcției publice și al funcționarilor publici și generarea soluțiilor de depășire a acestora, organizat de Cancelaria de Stat în luna octombrie 2023.

Propunerea CALM se referea la completarea alin. (3) din art.25 a Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, astfel ca funcționarul public să poată cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar absente, respectiv să poată beneficia de suplimente pentru cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile unei funcții temporar absente, potrivit art.24 din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Accentuăm, că în majoritatea primăriilor din țară nu sunt funcții publice vacante sau temporar vacante, ca acestea să poată fi cumulate (așa cum se întâmplă în autoritățile publice centrale), respectiv nu se acumulează economii din mijloacele alocate pentru retribuirea muncii, din contul cărora pot fi acordate suplimente pentru cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile unei funcții publice vacante sau temporar vacante, precum și premii unice, astfel că posibilități de motivare/acordare a unor plăți suplimentare la salariul foarte mic practic nu există.

Amintim de această propunere în legătură cu faptul că în proiectului de lege analizat art.25 din Legea nr.158/2008 se modifică, dar fără a soluționa o problemă majoră care persistă de mai mulți ani în cadrul APL I.

Funcționarii publici din APL I nu văd nici un avantaj de a avea acest statut: nu sunt salarizați corespunzător, dar nici stimulați pentru realizarea multitudinii de atribuții proprii, precum și atribuții delegate de APC fără acoperire financiară; sunt vizati de o mulțime de restricții și limitări; foarte frecvent nu există colaborare/suport din partea OT a Cancelariei de Stat, în rezultat în cadrul controalelor (în special a Inspecției Financiare) sunt nevoiți să restituie plățile salariale etc.

În Strategia națională de descentralizare, aprobată prin Legea nr.68/2012, care practic nu a fost realizată, au fost evidențiate carențele care existau de mai mulți ani în ceea ce privește politica de personal la nivel local, deficiențe care continuă să persiste, inclusiv: **„Lipsa performanței funcționale a APL cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane.** Conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, au fost identificate 14 domenii de competență proprie și 99 de atribuții ce revin autorităților APL. Peste 40 de acte normative stabilesc atribuții și normative pentru APL. Funcționarea APL în domeniul recrutării resurselor umane competente este condiționată de APC care dictează limitele statelor de personal ale APL în funcție de numărul de locuitori din fiecare UAT. Practica și cultura administrativă din Republica Moldova susțin aceste modalități vicioase, fapt argumentat prin nealocarea de finanțe suplimentare ce ar permite salarizarea noilor poziții, instituite diferit de cele stabilite prin hotărâri de Guvern. O consecință practică a limitării de mai sus este că structurile APL nu sînt conforme domeniilor de activitate și nu corespund multiplelor atribuții prevăzute de cadrul normativ în vigoare. Autoritățile APL nu au capacitatea de a îndeplini sarcinile și competențele stabilite de legislație, nu dispun de potențial pentru preluarea de noi responsabilități din considerente organizaționale, instituționale, financiare și manageriale.”

Cancelaria de Stat continuă practica defectuoasă în managementul resurselor umane prin acțiuni de "cooronare" și "avizare", fapt confirmat prin modificările/completările propuse la art.28 și 67 a Legii nr.158/2008.

În urma analizei altor prevederi a proiectului de lege, CALM a remarcat următoarele:

Crează nedumerire completarea alin. (5) din art.34 a Legii nr.158/2008 cu următoarea propoziție: „La nivel de autoritate publică, pentru fiecare perioadă evaluată, cel mult 75% din funcționarii publici sunt evaluați cu unul din calificativele de evaluare „bine” și „foarte bine.”, care nu poate fi acceptată, deoarece este inechitabilă și discriminatorie, dar și aduce aminte de practicile sovietice prin care se stabilea, de exemplu, un număr minim de elevi care puteau să obțină medalia de aur sau de argint la absolvirea școlii medii, astfel că notele finale ale mai multor absolvenți erau diminuate ca să fie respectată limita impusă de autorități. Această completare este demotivantă, exclude posibilitatea ca mai mulți sau chiar toți funcționarii publici dintr-o autoritate publică să-și exercite atribuțiile foarte bine și/sau bine. În situația în care funcția publică și așa nu este prea atractivă, o astfel de prevedere va spori exodul din serviciul public a funcționarilor publici, care vor fi subevaluați din varii motive subiective (apartenența de partid, relație de rudenie/prietenie, trafic de influență, incompatibilitate personală cu conducătorul/evaluatorul etc.).

O altă prevedere care riscă să rămână nerealizată, în special în cadrul primăriilor, având un caracter declarativ/formal, care înrăutățește situația funcționarilor publici comparativ cu reglementarea actuală, respectiv nu poate fi acceptată, se referă la noua redacție a alin. (1) din art.42 a Legii nr.158/2008: „(1) Funcționarului public i se poate acorda, la cerere, ajutor material în vederea soluționării problemelor de sănătate, sociale și de trai, în condițiile legii, achitat din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv.” Reiterăm, că în majoritatea primăriilor din țară nu sunt funcții publice vacante sau temporar vacante, din contul cărora pot fi acumulate economii din mijloacele pentru retribuirea muncii, respectiv din contul cărora ar putea fi acordat ajutorul material, astfel că încă o posibilitate de susținere/motivare va fi inaccesibilă funcționarilor publici din cadrul APL I.

Considerăm, că vor apărea impedimente în aplicarea prevederilor alin. (4³) cu care se completează art.49 din Legea nr.158/2008, prin care se interzice asigurarea interimatului persoanelor care au atins vârsta de pensionare și au exercitat deja 2 ani într-o funcție publică de conducere deținută anterior, deoarece în cadrul primăriilor din sate activează mai multe persoane ce se apropie sau au atins vârsta de pensionare, în special în cadrul primăriilor din sate sunt puțini funcționari publici, respectiv unii și aceași funcționari publici asigură interimatul pe parcursul mai multor ani, această situație datorându-se inclusiv faptului că tineretul este plecat/pleacă din sate, dar și din considerentul că funcția publică nu este atractivă. Din motivele expuse, această normă nu poate fi acceptată, pentru că va duce la blocaje în activitatea mai multor primării din țară.

Articolul 65¹. Corpul de rezervă al funcționarilor publici, cu care se completează Legea nr.158/2008, urmează a fi revizuit/completat, deoarece a) nu include toate cazurile în care funcționarii publici au fost eliberați din funcția publică din motive obiective, cum ar fi în legătură cu reducerea efectivului de personal sau lichidarea funcției publice, restabilirea în funcția publică a unui funcționar public eliberat sau destituit ilegal, însă include demisia (care nu ar trebui să fie în această listă); b) nu include toate cazurile în care funcționarii publici părăsesc corpul de rezervă (de exemplu decesul ș.a.). În acest sens, recomandăm studierea experienței României, în vederea completării noilor reglementări.

Crează confuzie norma cu care se completează art.67 din Legea nr.158/2008, potrivit căreia Curtea de Conturi va avea competență de aprobare a statelor de personal a autorităților publice care cad sub incidența Legii nr.158/2008, competență care nu are nici o tangență cu competența Curții de Conturi în domeniul managementului finanțelor publice prin realizarea auditului public extern. Mai mult ca atât, avizarea actuală a statelor de personal ale APL I de către Cancelaria de stat este o practică vicioasă care continuă să limiteze capacitatea managerială a primarilor, în contradicție cu principiul constituțional al autonomiei locale, pe de o parte limitând capacitatea APL I de a îndeplini sarcinile și

competențele stabilite de legislație, precum și cele delegate, pe de altă parte învinuind APL I de incapacitate organizațională, instituțională, financiară și managerială. Procesul de descentralizare va fi compromis în continuare, birocratizând și mai mult administrația publică, fapt care va influența negativ calitatea serviciilor publice prestate.

În *Recomandarea 436 (2019) a Congresului Autorităților Locale și Regionale a Consiliului European*, adoptată la 4 aprilie 2019 (elaborată în urma vizitei de monitorizare din iunie 2018) în pct.4 lit.a. s-a constatat că „nivelul autonomiei locale pare a fi erodat de o tendință către recentralizare”, iar în pct.4 lit.g. s-a constatat că „Autoritățile locale nu sunt autonome în conducerea resurselor umane de care dispun; ei nu pot recruta personal de înaltă calitate și oferi instruire, salarii și posibilități de avansare adecvate.”. În pct.5 lit.a. și lit.g. din *Recomandarea 436 (2019) a CALRE* s-a solicitat Guvernului „să revină pe calea descentralizării printr-o implementare deplină și adecvată a tuturor recomandărilor Congresului”, respectiv „Să sporească capacitatea managerială a autorităților locale prin acordarea unei mai mari libertăți și flexibilități în conducerea resurselor umane, astfel încât autoritățile locale să ofere posibilități de instruire și să adapteze și să crească remunerațiile propriilor membri ai personalului, cât și să le ofere perspective în carieră.”

În foaia de parcurs revizuită emisă la 1 martie 2021, elaborată drept urmare a vizitei post-monitorizare a delegației Congresului Autorităților Locale și Regionale a Consiliului European, efectuată la 21 noiembrie 2019, ca parte a activităților sale de monitorizare a aplicării Cartei Europene a Autonomiei Locale, s-a constatat, printre altele, nerespectarea prevederilor din *Recomandarea 436 (2019)* care se referă la „creșterea capacității manageriale a autorităților locale”, inclusiv prin faptul că APC dictează limitele statelor de personal ale APL în funcție de numărul de locuitori din fiecare UAT.

Nu pot fi înțelese dublele standarde ale guvernării, care pe de o parte nu respectă prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova, iar pe de altă parte tinde să se integreze în Uniunea Europeană, asumându-și angajamentul de a realiza reforme în domeniul administrației publice și al managementului finanțelor publice, însă fără a respecta prevederile și bunele practici internaționale în domeniu.

Orice reforme se realizează prin comunicare și colaborare între autoritățile publice de diferite nivele, iar un rol primordial în desfășurarea oricăror reforme le revine autorităților administrației publice locale, care trebuie să fie tratate cu bună credință în calitate de parteneri, în caz contrar acțiunile planificate nu vor putea fi implementate.

Este imperios necesară reglementarea unui statut special pentru funcționarii publici din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, care să țină cont de realitatea și specificul activității acestora, decât dacă se urmărește marginalizarea, discriminarea sau lichidarea acestei categorii de funcționari publici.

În proiectul de lege mai sunt operate unele modificări la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, dar nu sunt prevăzute majorări ale salariilor angajaților din cadrul APL, în condițiile în care guvernarea vine cu Pachetul „Spor pentru Moldova”, care vizează acordarea unor plăți unice și majorări salariale mai multor categorii de angajați, nu însă și pentru angajații din cadrul APL I.

Din momentul elaborării Legii nr. 270/2018 și ulterior pe parcursul aplicării, CALM a venit cu nenumărate propuneri de modificare în vederea descentralizării sistemului de salarizare, în corespundere cu principiul constituțional al autonomiei locale, cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale etc., fără însă a fi auziți.

Reamintim, că în foaia de parcurs revizuită emisă la 1 martie 2021, elaborată drept urmare a vizitei post-monitorizare a delegației CALRE, au fost recomandate o serie de acțiuni în domeniul salarizării, inclusiv:

„- Oficialii guvernamentali ai Cancelariei de Stat și ai Ministerului Finanțelor ar trebui să revizuiască sistemul de remunerare pentru angajații administrației publice locale și să facă propuneri concrete de creștere a salariilor plătite de autoritățile locale personalului lor.

- Atât pentru a crește autonomia locală, cât și pentru a găsi surse alternative de remunerare a muncii în administrația publică locală, este necesar de introdus un sistem flexibil de prime și bonusuri pentru reprezentanții aleși locali și angajații locali.”

În aceste condiții, se impune modificarea/completarea urgentă a Legii nr. 270/2018, prin descentralizarea sistemului de salarizare pentru angajații din autoritățile administrației publice locale; prin majorarea clasei de salarizare pentru toți angajații din cadrul APL I, inclusiv persoanele cu funcții de demnitate publică (primari și viceprimari) sau majorarea valorii de referință prin Legea bugetului de stat pentru anul 2024, aplicată la calcularea salariilor angajaților din cadrul APL I, inclusiv persoanelor cu funcții de demnitate publică (primari și viceprimari).

De asemenea, este necesară instituirea funcția de contabil-șef adjunct în cadrul Aparatului Primăriei municipiului Chișinău, subdiviziunilor subordonate Consiliului municipal Chișinău și aparatului preturilor municipiului Chișinău, UTA Găgăuzia, Aparatului Primăriei municipiului Bălți, Aparatului președintelui de raion și subdiviziunilor subordonate consiliului raional, Autorităților administrației publice de nivelul întâi în vederea excluderii unor blocaje în activitatea acestor autorități, fapt confirmat prin sesizările parvenite în acest sens către CALM.

4. Propuneri și recomandări

În vederea îmbunătățirii prevederilor proiectului de lege, propunem următoarele modificări:

Art. II. – Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

1. La articolul 25 alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„(3) Funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice vacante, temporar vacante sau temporar absente, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului.”

1. La articolul 28:

a) se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

„(3) Prin derogare de la prevederile alin.(2), autoritățile administrației publice de nivelul întâi anual elaborează Planul anual de ocupare a funcțiilor publice și îl prezintă spre informare Cancelariei de Stat în vederea evidenței la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici pînă la data de 1 decembrie al anului în curs, în modul stabilit de Guvern.”

b) alineatul (3) cu care se completează articolul devine alineatul (4).

2. Propoziția nouă cu care se completează alineatul (5) din art.34 se exclude.

3. Noua redacție a alineatul (1) din articolul 42 se exclude.

4. La articolul 47 alineatul (4³) va avea următorul cuprins:

„(4³) Se interzice asigurarea interimatului persoanelor care au atins vârsta de pensionare și au exercitat deja 2 ani într-o funcție publică de conducere sau într-o funcție publică de conducere de nivel superior deținută anterior, cu excepția autorităților administrației publice locale de nivelul întâi.”

5. La articolul 67 alineatul (3) va avea următorul cuprins::

„(3) Prin derogare de la prevederile alin. (2), autoritățile administrației publice de nivelul întâi vor completa formularul-tip al statului de personal și îl vor prezintă spre

informare Cancelariei de Stat în vederea evidenței la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici.”

Art. V. - Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

1. Articolul 2:

alineatul unic devine alineatul (1);

se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

„(2) Valorile și elementele sistemului de salarizare conform prevederilor prezentei Legi reprezintă pentru autoritățile administrației publice locale standarde minime garantate de stat. Autoritățile administrației publice locale au dreptul să stabilească, în condițiile prezentei legi, sporuri, premii, ajutoare materiale din contul veniturilor proprii. Mărimile componentelor menționate sunt stabilite de autoritatea administrației publice locale executivă, în baza unui Regulament aprobat de autoritatea administrației publice locale deliberativă.”

2. În Anexa nr.3:

Notele la Tabelul 2 se completează cu punctul 8¹ cu următorul cuprins:

„8¹. În Aparatul Primăriei municipiului Chișinău, subdiviziunile subordonate Consiliului municipal Chișinău și aparatul preturilor municipiului Chișinău, UTA Găgăuzia, Aparatul Primăriei municipiului Bălți, Aparatul președintelui de raion și subdiviziunile subordonate consiliului raional, Autoritățile administrației publice de nivelul întâi se instituie funcția de contabil-șef adjunct. Clasa de salarizare pentru funcția de contabil-șef adjunct se stabilește cu o reducere de 2 clase de salarizare succesive față de cea stabilită pentru funcția de contabil-șef.”

Congresul Autorităților Locale din Moldova consideră că proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normativ aferent funcției publice) poate fi propus pentru aprobare doar după operarea modificărilor menționate mai sus.

Cu respect,

Viorel FURDUI

Director Executiv al CALM



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