



# **GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA**

**H O T Ă R Î R E** nr. \_\_\_\_\_

din \_\_\_\_\_  
**Chişinău**

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege  
pentru modificarea şi completarea unor acte legislative**

---

Guvernul HOTĂRĂŞTE:

Se aprobă şi se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru  
modificarea şi completarea unor acte legislative.

**Prim-ministru**

**PAVEL FILIP**

**AVIZ**  
**la proiectul de lege pentru modificarea**  
**și completarea unor acte legislative**

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prezentat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 275 din 17 iunie 2016) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

1) Conform Notei informative la proiectul menționat supra, *scopul* de bază al acestuia este descentralizarea politicilor și sistemului de salarizare a personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice la nivel local, ce ar asigura autonomia organizatorică.

De asemenea, în Nota informativă, cu referire la Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 (art. art.3, 6, 7, 10 și 14), este specificat faptul că legea prenotată dezvoltă prevederile constituționale și cele ale Cartei Europene, stabilind expres dreptul autorităților publice locale de a decide în toate problemele locale, inclusiv în privința salarizării personalului structurilor din subordine.

În acest context, este de menționat că art.6 alin.(3) din Legea privind administrația publică locală prevede expres că „între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, *cu excepția cazurilor prevăzute de lege*”. Suplimentar, art.10 alin.(1) al legii prenotate prevede că „autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, *decît în condițiile legii*”.

La fel și Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985, la art.4 pct.4, prevede că „competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională *numai în cadrul legii*.”

Conform art.14 al Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, principalele împuterniciri ale Guvernului în domeniul muncii și politiciii de cadre în serviciul public sînt promovarea politiciii în domeniul muncii și salarizării.

De asemenea, conform art.11 al Legii salarizării nr.847-XV din 14 februarie 2002, statul reglementează retribuirea muncii salariaților din unități, indiferent de forma de organizare juridică, inclusiv sistemul și condițiile de salarizare a salariaților din instituțiile și organizațiile finanțate de la buget.

Politica unitară în domeniul salarizării se materializează prin legile propuse spre completare și modificare, astfel încît această politică unitară se

încadrează perfect în prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și Legii privind administrația publică locală.

2) Strategia națională de descentralizare, aprobată prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012, cu referire la situația actuală și definirea problemelor aferente administrației publice locale menționează că structurile autorităților publice locale nu sînt conforme domeniilor de activitate și nu corespund multiplelor atribuții prevăzute de cadrul normativ în vigoare, acestea neavînd 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.

Lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale este cauzată de limitările de personal, de practicile defectuoase în managementul resurselor umane (angajare, motivare și promovare), precum și de fragmentarea teritorială excesivă, astfel încît majoritatea autorităților publice locale din mediul rural au doar un rol de reprezentare, și nu de asigurare și prestare a unor servicii populației.

În situația dată, doar promovarea unei noi reforme exhaustive de organizare administrativ-teritorială poate îmbunătăți capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale, implicit cu posibilități de ameliorare în domeniul managementului resurselor umane.

3) Cu referire la Nota informativă aferentă proiectului de lege, unde este specificat că implementarea proiectului legii nu necesită resurse suplimentare de la bugetul de stat, este de menționat că fundamentarea economico-financiară, conform prevederilor art.20 lit.d) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, este obligatorie în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, fundamentare care nu-și găsește reflectare în nota menționată.

Este de menționat că, tinînd cont de noul sistem de formare a bugetelor locale, bugetul de stat asigură finanțarea prin transferuri cu destinație specială a domeniului educației, deci celelalte angajamente care se prevăd în proiectul de lege vor fi integral în competența financiară a autorităților publice locale.

Deci, luînd în considerare că remunerarea angajaților din instituțiile de învățămînt din autoritățile administrației locale este asigurată aproape integral de la bugetul de stat, aceste plăți nu pot fi liberalizate.

Pe termen mediu există riscul ca autoritățile publice locale să solicite suplimentarea transferurilor de la bugetul de stat pentru acoperirea insuficienței mijloacelor financiare pentru realizarea politicilor locale în domeniul salarizării.

Totodată, impactul financiar se va răsfrînge asupra tuturor bugetelor componente ale bugetului public național.

4) În procesul de planificare și luare a deciziilor asupra oricăror chestiuni ce privesc în mod direct autoritățile publice locale ori sînt legate de procesul descentralizării administrative, asupra proiectelor inițiate, statul urmează să informeze și să consulte, în timp util, autoritățile publice locale prin structurile lor asociative. Astfel, în temeiul art.8 alin.(1) din Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile

administrației publice locale sînt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale, procedură ce urmează a fi respectată conform rigorilor legale.

5) Acordarea dreptului autorităților locale de a stabili modalități și condiții de salarizare și stimulare suplimentare celor prevăzute de cadrul legal:

- contravine prevederilor art.43 alin.(1) din Constituție, care statuează că orice persoană are dreptul la condiții echitabile de muncă;

- va oficializa promovarea unei politici de salarizare neuniforme, creînd stimulente/preconții pentru o stabilire/repartizare inechitabilă și subiectivă a salariilor între și în cadrul autorităților publice locale, cu impact asupra aprofundării discrepantei în domeniul salarizării între unitățile administrativ-teritoriale;

- generează riscul direcționării mijloacelor disponibile către salarii în detrimentul politicilor și dezvoltării sectoarelor strategice, cu focusarea pe identificarea și planificarea mijloacelor financiare necesare pentru stimulare fie din soldurile disponibile, vînzarea patrimoniului, fie din supraevaluarea părții de venituri;

- va trezi nemulțumiri în rîndurile funcționarilor publici, persoanelor cu funcții de demnitate publică etc. din unitățile administrativ-teritoriale care nu vor avea posibilități financiare de stimulare a salariatilor;

- va duce la fragmentarea politicii de salarizare a personalului din cadrul unităților bugetare, creînd dificultăți în monitorizarea și raportarea indicatorilor ce țin de remunerarea muncii.

Suplimentar, menționăm că, în prezent, 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, în redacția actuală, evită inechitatea între aceleași categorii de salariați în sectorul bugetar, angajați în diferite autorități ale administrației publice locale. Prin urmare, stabilirea standardelor minime de salarizare depășește normele stabilite de legislația în vigoare și conduce la un dezechilibru total al salarizării în țară și, în primul rînd, la nivel local.

Totodată, din analiza curentă reiese că aplicarea noilor condiții de salarizare este puțin probabil de a fi realizată în cea mai mare parte a autorităților administrației publice locale, în prezent autoritățile locale nefiind sustenabile să implementeze nici normele curente de salarizare, din lipsă de mijloace financiare. Or, rolul autorităților administrației publice locale în ceea ce privește competențele și responsabilitățile de bază în domeniul finanțelor publice se va limita la drepturi și promisiuni.

Concomitent, menționăm că nu este clar de ce autorii proiectului efectuează modificări care se referă nu doar la condițiile de salarizare a angajaților din autoritățile administrației publice locale, dar și a celor de nivel central. Aceste modificări presupun abaterea de la principiile și conceptul care au stat la baza adoptării Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și Legii nr.48 din 22 martie 2012

privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, în pofida faptului că orice modificare este necesar să fie argumentată financiar și să prevadă expres și mijloacele financiare necesare pentru acoperire.

Cu referire la modificările ce nu țin de salarizarea angajaților din autoritățile locale, accentuăm că la art.I, cu referire la modificarea art.1 alin.(2) din Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, este exclusă sintagma „*care dețin funcții de demnitate publică (cu excepția celor cu statut de magistrat)*”, ce se referă la personalul care deține funcțiile menționate în autoritățile publice centrale din sectorul bugetar.

Respectiv, în același context, modificarea propusă la art.2 alin.(1) nu poate să se refere doar la autoritățile administrației publice locale, menționăm iarăși că are aplicare în întreg sectorul bugetar.

Cu referire la pct. 3 art.I menționăm că formularea propusă are impact financiar și asupra bugetului de stat, nu doar asupra bugetelor autorităților administrativ-teritoriale.

În redacția propusă, proiectul repetă prevederi care sînt în aplicare în redacția actuală a legii prenotate.

*La art. II din proiectul în cauză.*

Referitor la modificarea propusă la art. II, subliniem că Guvernul, prin Hotărîrea nr. 560 din 6 mai 2016 „Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative”, și-a exprimat opinia asupra acestui subiect și nu și-o modifică.

*La art. III din proiectul de lege prezentat.*

În ceea ce privește modificările propuse la articolele din Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, reiterăm aceeași opinie, expusă la art. I cu referire la modificările din Legea 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

**În concluzie.** Deși scopul proiectului este justificat, Guvernul consideră că promovarea lui este prematură, or pentru a atinge rezultatele scontate este nevoie de o analiză a consecințelor sociale, economice și financiare ale noilor reglementări, de analiza comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatare a incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente.

În contextul faptului că partenerii externi de dezvoltare ai Republicii Moldova, de regulă, condiționează acordarea asistenței financiare externe pentru țară prin limitarea numărului și a cheltuielilor de personal în sectorul public, menținerea controlului numărului și a cheltuielilor de personal în acest sector este de o importanță majoră. Totodată, lipsa acestui control ar putea aduce prejudicii majore statului, prin pierderea încrederii donatorilor externi în reformele promovate în Republica Moldova și renunțarea la acordarea asistenței financiare externe de care, la etapa actuală, statul are nevoie stringentă.

Reieșind din conținutul proiectului și importanța acestuia, pentru realizarea ulterioară a noilor prevederi și opozabilitatea lui, considerăm necesară

crearea unui grup de lucru în vederea elaborării, identificării și corelării proiectului de lege cu prevederile cadrului legal în domeniul descentralizării și autonomiei locale, inclusiv cu examinarea mai minuțioasă a unor modele ale altor țări europene în acest sens. La fel, considerăm necesar de a identifica mecanisme de monitorizare și evaluare a implementării noilor prevederi, or acestea sînt condiții determinante pentru punerea în aplicare a actului legislativ, astfel încît acesta să producă schimbările preconizate.

Adițional relevăm necesitatea consultării acestui proiect de lege cu autoritățile locale direct vizate de proiectul respectiv, în conformitate cu prevederile art. 4 pct.(6) al Cartei Europene a Autonomiei Locale, care stipulează că *autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cît posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.*

În contextul celor expuse, menționăm că proiectul de act legislativ urmează a fi elaborat și promovat cu respectarea principiilor de bază ale legiferării și prevederilor Legii nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.