



## DREPTUL FUNCȚIONARULUI PUBLIC LA UN SALARIU DECENT CONFORM ATRIBUȚIILOR ACESTUIA

**Victor GUȚULEAC**,  
doctor în drept, profesor universitar  
**Tatiana MOSTOVEI**,  
doctorandă

### SUMMARY

The salary employee right is one of the most important rights granted to public servants that monthly materialize in money, but, unfortunately in absence of qualitative values, which would enable them to ensure a decent living. Low salaries impose to some employees the dilemma: personal integrity or survival. In conclusion, ethical behavior of public servants is supported and motivated by the state, which makes efforts, in order to raise the country's economy and salaries of officials.

**F**uncționarul public, grație raportului juridic la care este parte, dispune de o totalitate de drepturi și obligații necesare exercitării prerogativelor de putere publică. Drepturile și obligațiile funcționarului public constituie o unitate și, practic, nu există independent unele de celelalte. Fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație se naște, la rîndul ei, dintr-un drept [1 p. 412]. În contextul celor expuse, obligația generală a funcționarului public de a îndeplini cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu, stabilite de art. 22 alin. (1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 [2], îi revine, potrivit art. 14 lit. d) din legea menționată, dreptul general la un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției.

Dreptul la salariu nu a fost consacrat odată cu apariția primelor funcții de stat. Făcînd o incursiune în istoria Țării Românești, constatăm că doar în prima jumătate a sec. XVIII, ca urmare a reformei administrative a lui Constantin Mavrocordat, fiecare boier, conform rangului, primea leafă din vistieria statului, pusă în circulație cu sco-

pul de a curma înavușirile pe seama locuitorilor [3 p. 190].

Actualmente, dreptul la salariu este unul dintre cele mai importante drepturi acordate funcționarului public, privit drept prețul muncii prestate exprimat, de regulă, în bani [1 p. 412-435]. Unii autori tratează acest drept bazîndu-se pe conceptul întreținerii de către stat: statul nu achită doar munca funcționarului, dar îl întreține, garantîndu-i un trai decent, pornind de la nevoile obiective ale vieții [4 p. 125].

Clauzele salarizării funcționarului public și quantumul acesteia se stabilesc în Republica Moldova de Legea 158/2008 și legislația cu privire la salarizarea funcționarilor publici. În temeiul art. 39 alin. (1) din legea nominalizată, salarizarea asigură funcționarului public condiții necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor și contribuie la completarea autorităților cu personal competent. Potrivit prevederilor legale, destinația salarizării are un scop dublu: (1) crearea unor factori, împrejurări favorabile pentru desfășurarea atribuțiilor de serviciu calitativ și în termen și (2) atragerea în structurile publice a personalului priceput, apt, destoinic, experimentat etc.

În opinia noastră, obiectivele salariului sînt în legătură interde-

pendentă cu mărimea (suma) salariului și capacitatea acestuia de a realiza un echilibru între venituri și cheltuieli. Astfel, deducem că mărimea salariului este o componentă vitală a condițiilor necesare funcționarului public pentru a-și desfășura normal activitatea, pentru a fi loial autorității publice în cadrul căreia activează, pentru a avea spirit de inițiativă și, nu în ultimul rînd, pentru a respecta normele de conduită profesională.

Dreptul la muncă, înscris în categoria drepturilor economice, face parte din drepturile și libertățile fundamentale stipulate de Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 [5], dispozițiile căreia se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului [6], adoptată și proclamată de Adunarea generală a Organizației Națiunilor Unite de la New York, la 10 decembrie 1948.

În contextul celor menționate, potrivit art. 23 alin. (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, orice om care muncește are dreptul la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare, care să-i asigure lui, precum și familiei sale, o existență conformă cu demnitatea umană și completată, dacă este cazul, cu alte mijloace de protecție socială.



Constituția RM, la rîndul său, prin art. 47 alin. (1), obligă statul să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămîntea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

Conform aprecierilor Curții Constituționale expuse în Hotărîrea nr. 9 din 03.03.1997 [7], traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, dar statul trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a se realiza standardele civilizației. De aceea, Constituția obligă statul la luarea măsurilor de dezvoltare economică și protecție socială corespunzătoare.

Marcînd dreptul la o remunerație satisfăcătoare, precum și la un nivel de trai decent al omului și cetățeanului, remarcăm cu certitudine despre extinderea acestora și asupra drepturilor funcționarilor publici, cetățenia Republicii Moldova fiind o condiție de bază pentru a candida la o funcție publică (art. 27 alin. (1) lit. a)) [2], iar statutul de persoană fizică fiind necesar pentru a deține o funcție publică (art. 2) [2].

Dreptul constituțional la o remunerație satisfăcătoare și echitabilă a cetățeanului dobîndește denumirea de „drept la salariu” în doctrina dreptului administrativ și în legislația ce ghidează activitatea funcționarilor publici. În contextul prevederilor Declarației Universale a Drepturilor Omului, dreptul la salariu al funcționarului public poate fi considerat și un drept indirect al membrilor familiei acestuia, deoarece remunerația echitabilă și satisfăcătoare trebuie să asigure și familiei funcționarului o existență conformă cu demnitatea umană.

Cu părere de rău, Legea cu privire la sistemul de salarizare în siste-

mul bugetar, nr. 355 din 23.12.2005 [8], nu stipula într-un mod deschis și ușor de înțeles pentru orice subiect interesat prevederi referitoare la funcțiile și quantumul dreptului la salariu al funcționarului public. În condițiile existente, este oferit un drept care lunar se materializează în bani, însă în lipsa unei valori calitative ce ar permite să-i asigure nivelul de trai garantat de Constituție. Nu găsim aceste reglementări nici în Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, nr. 48 din 22.03.2012 [9].

Dacă facem însă referire la art. 1 din Legea salarizării nr. 847 din 14.02.2002 [10], care reglementează principiile retribuirii muncii salariaților aflați în relații de muncă, „salariului i se atribuie funcția de satisfacere a necesităților vitale ale salariaților și familiilor lor și ca formă de stimulare a muncii”. Considerăm că este oportun de a preciza funcțiile salariului și în legea nouă privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici, aprobată recent, completînd art. 1 cu un nou alineat cu următorul conținut „Salariul funcționarului public este o formă de stimulare a muncii, atribuit cu funcția de satisfacere a necesităților vitale ale funcționarului public și ale familiei lui, asigurîndu-le un trai decent”.

Atribuirea unei astfel de funcții, precum și realizarea ei sînt extrem de importante. Pentru ajoritatea persoanelor care dețin funcții publice, salariul achitat din bugetul statului este unica sursă de venit, din simplul considerent că practicarea altor activități remunerate este interzisă. O bună parte din funcționarii publici sînt lipsiți, în temeiul art. 25 din Legea 158/2008, de capacitatea de a cîștiga suplimentar la salariul de bază sau au o posibilitate redusă de a o face. Caracterul incompatibil al funcției publice se

completează și cu imposibilitatea negocierii salariului atît la angajare, cît și pe parcursul activității, deoarece comparativ cu sectorul privat și spre deosebire de raportul juridic de dreptul muncii, în raportul juridic de serviciu, care este un raport de drept public, salariul nu poate constitui obiect de negociere, fiind prestabilit de lege și persoana, pînă a fi investită în funcția publică, are posibilitatea de a-l accepta sau nu [11 p. 90].

Noua variantă a salarizării funcționarilor publici, expusă în Legea 48/2012, exclude dreptul acestora la sporul pentru vechime în muncă, cu scopul realizării unei salarizări mai atractive pentru personalul debutant în cadrul serviciului public în coraport cu funcționarii publici cu experiență. Prin urmare, excluderea dreptului la sporul pentru vechime în muncă este de fapt o restrîngere a exercițiului unor drepturi, ceea ce contravine stipulațiilor art. 54 din Constituție [12].

Este cert că influența mediului asupra comportamentului funcționarului este imensă, iar intensitatea efortului depusă într-o activitate depinde de valoarea recompensei pe care se așteaptă să o primească în schimb. Conform teoriei echității lui John S. Adams [13], oamenii sînt interesați nu numai de valoarea recompenselor primite și de obținerea lor, ci și de justetea acordării acestora în comparație cu ceea ce li se oferă altora. Pe baza a ceea ce ei introduc în relație: silință, experiență, educație, competență, idei, abilități, ei compară ceea ce obțin cu alții: nivel salarial, creșteri salariale, promovări, recunoaștere, oportunități etc. Ca urmare acestei teorii, în lipsa suplimentului pentru vechime în muncă, funcționarii cu stagiu vor percepe o relație de schimb inequitabilă, situație ce poate genera un anumit comporta-



ment: reducere a efortului depus, lipsă de inițiativă și abnegație, absenteism, fluctuație de personal calificat etc. Structurile publice riscă să piardă personalul calificat și cu experiență în domeniu.

Considerăm că eliminarea sporului pentru vechimea în muncă este o încălcare a principului profesionalismului în funcția publică, prevăzut de art. 6 din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25-XVI din 22.02.2008 [14], și va avea efecte negative asupra calității serviciilor publice prestate de funcționarii cu stagiu, care sînt mult mai experimentați și profesioniști în domeniu, comparativ cu cei recent angajați, situație care va știrbi din imaginea autorităților publice.

Abordînd subiectul echității în salarizarea funcționarilor publici, am remarcat deja potențiale abateri în conduita profesională. Este un lucru banal să afirmăm că există o corelație între nivelul salariului unui funcționar și capacitatea de a rezista abuzurilor de funcție. Conform sondajului realizat de Transparency International – Moldova în 16 instituții/autorități publice centrale, la întrebarea: „Care ar trebui să fie salariul lunar al angajaților instituției, pentru a evita tentația de a lua plăți neoficiale?”, sumele au constituit: pentru un funcționar de rînd – 7 mii de lei; șef de direcție – 9 mii de lei; ministru/director – 13 mii de lei [15, p. 17]. Făcînd unele calcule, constatăm că funcționarii publici chestionați în aprilie 2010 rîvnesc la un venit mediu de 10 mii lei ( $7+9+13=29:3=9,667$ ) pe lună. Conform datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova [16], cîștigul salarial mediu în administrația publică pentru luna aprilie 2010 a constituit 3149,1 lei, pentru tot anul 2010 – 3257,9 lei și pentru anul 2011 – 3381,2 lei. Din

cele relatate concluzionăm că funcționarii publici își doresc un salariu de circa 3 ori mai mare comparativ cu cel real primit.

În cadrul sondajului menționat, 32.8% respondenți semnalează despre utilizarea transportului de serviciu în scopuri personale, 22.7% folosesc echipamentul de serviciu în scopuri personale, 36.1% au confirmat că în instituție au loc cazuri cînd angajații utilizează funcția de serviciu în scopuri personale, iar 25.1% cunosc cazuri cînd angajații utilizează informația de uz intern în scopuri personale [15 p. 49].

Cele constatate denotă deja un comportament neetic în exercitarea funcției publice, ce contravine normelor stabilite de Codul de conduită a funcționarului public. În temeiul art. 9 din Legea 25/2008, funcționarul este obligat să folosească bunurile ce aparțin autorității publice numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute. În acest sens, nu se permite utilizarea automobilului oficial pentru deplasările personale sau a membrilor familiei, utilizarea tehnicii de calcul, copiatoarelor, faxului, bazelor de date, programelor computerizate în scopuri private, a liniei telefonice de serviciu pentru comunicațiile ce nu țin de exercitarea funcțiilor etc. De altfel, nu putem vorbi despre anumite îngrădiri, limitări în utilizarea logisticii autorității publice în alte scopuri decît cele de serviciu. Legislația națională nu prevede o modalitate de autorizare sau obținere a aprobării cu privire la utilizarea resurselor autorității publice în alte scopuri.

Dacă informațiile de interes public fac parte din categoria celor nerestricționate, caracterizate cu un grad înalt de accesibilitate, atunci informațiile de uz intern circulă numai în interiorul instituției, fiind accesate doar de anumiți funcțio-

nari. Un exemplu elocvent al informațiilor de uz intern sînt sistemele informaționale automatizate (SIA), care execută automat operațiile de culegere, transmitere, prelucrare și stocare a datelor și a informațiilor, cum ar fi cele deținute de serviciile vamal, fiscal, de grăniceri, precum și de alte autorități publice. Utilizarea informațiilor de uz intern în scopuri personale de asemenea constituie o încălcare a prevederilor art. 9 din Legea 25/2008, din simplul considerent că SIA sînt bunuri ale autorităților publice.

Utilizarea funcției de serviciu în scopuri personale se manifestă prin profitarea de atribuții, responsabilități, împuterniciri, drepturi care sînt oferite persoanei de o funcție publică. Devine alarmantă situația atunci cînd într-o autoritate publică funcționarul analizează, participă, exercită, asigură, repartizează sau ia măsuri, face propuneri, dispune, dă avize, decide etc. în interesul său sau a unui terț. Plasat în ipostasa dată, funcționarul pune interesele sale mai presus decît interesele de serviciu. Acțiuni de așa gen vor duce la încălcarea principiului loialității, potrivit căruia funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează și interesele legitime ale cetățenilor. Totodată, funcționarul are obligația să se abțină de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice (art. 7 Legea 25/2008).

Este deja îngrijorător faptul că situațiile semnalate de funcționari în baza chestionarului, potrivit art. 1 alin. (4) din Legea 25/2008, constituie abateri disciplinare. În funcție de circumstanțele comiterii acestor fapte, ele pot fi considerate fapte de comportament corupțional sau acte conexe celor de corupție. Astfel, în temeiul art. 15 din Legea



cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008 [17], se consideră fapte de comportament coruptional:

- folosirea ilicită, în interese proprii sau în interesul unor alte persoane, a bunurilor publice puse la dispoziție pentru exercitarea funcției;

- folosirea informației recepționate în exercitarea funcției în interes personal sau în interesul unor alte persoane, în cazul în care această informație nu poate fi divulgată;

- primirea de cadouri sau avantaje care le pot influența corectitudinea în exercitarea funcției.

În ceea ce privește utilizarea funcției de serviciu în scopuri personale, poate fi calificată drept abuz de putere sau abuz de serviciu, acțiuni considerate conexe actelor de corupție în baza art. 16 alin. (3) lit. a) din Legea 90/2008. Menționăm că în funcție de împrejurările, consecințele, cauzarea de daune, acțiunile de abuz de putere sau abuz de serviciu pot fi calificate drept contravenție sau infracțiune.

Indiferent de calificarea juridică dată încălcărilor normelor de conduită etică, cea mai minoră abatere disciplinară afectează integritatea personală și, în general, integritatea instituțională.

În opinia experților anticorupție, salariile joase impun unei părți considerabile a funcționarilor publici dilema: integritatea personală sau supraviețuirea [18 p. 6]. Un mic supliment la salariul de bază contribuie la susținerea materială a familiei. Deseori, acest comportament neetic este bazat pe necesitatea de supraviețuire [19].

Dreptul la salariu al funcționarului public întruchipează o garanție, o expresie bănească, ridicată lunar de funcționar pentru activitatea sa.

Salariul primit trebuie să fie suficient pentru a-i asigura funcționarului și membrilor familiei lui un trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința. Atunci când mărimea salariului nu-i permite funcționarului să acopere cheltuielile necesare pentru o existență conformă cu demnitatea umană, acesta este tentat să accepte sau chiar poate să solicite venituri suplimentare, unele privilegii nedotate, să utilizeze logistica instituției în scopuri private, să abuzeze de funcție, acestea fiind exteriorizate prin anumite acțiuni sau purtări ce constituie o încălcare a conduitei etice a funcționarului.

Astfel, în aspect general, comportamentul etic al funcționarului public este susținut și motivat de către stat, prin depunerea eforturilor din partea acestuia în vederea ridicării economiei țării și, respectiv, a salariilor funcționarilor publici.

### Referințe bibliografice

1. Verdiș Virginia. *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. București: Lumina Lex, 2002, 655 p.

2. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. Nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.

3. Panăitescu Petre P. *Istoria românilor*. Chișinău: Logos, 1991, 272 p.

4. Козырин А.Н. Штатина М.А. *Административное право зарубежных стран*. Москва: Спартак, 2003, 462 с.

5. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.

6. *Declarația Universală privind Drepturile Omului* din 10.12.48. În: *Tratate internaționale*, 1/11, 1998.

7. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 9/03.03.97 despre constituționalitatea prevederilor punctului 2*

*din Hotărârea Guvernului nr. 677 din 6 octombrie 1995 cu privire la majorarea salariilor angajaților din sfera bugetară și a pensiilor cetățenilor (în redacția Hotărârii Guvernului nr. 55 din 30 ianuarie 1996)*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.03.1997, nr. 18.

8. *Legea cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar*. Nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.03.2006, nr. 35-38.

9. *Lege cu privire la sistemul de salarizare a funcționarilor publici*. Nr. 48 din 22 martie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2012, nr. 63.

10. *Legea salarizării*. Nr. 847-XV din 14 februarie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2002, nr. 50-52.

11. Preda M. *Drept administrativ, partea specială*. București: Lumina Lex, 2000, 399 p.

12. *Raport de expertiză la proiectul de lege privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*. <http://capc.md/ro/expertise/avize/> accesat 20.12.2011

13. În: <http://psihologie.tripod.com/motivatia.htm> accesat 28.02.2012

14. *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public*. Nr. 25-XVI din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75.

15. Spinei I. *Tratarea conflictelor de interese în serviciul public: evoluție sau stagnare?* Chișinău: Bons Offices, 2010, 102 p.

16. *Statistica salarizării*. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=452&> accesat 28.02.2012

17. *Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției*. Nr. 90-XVI din 22 aprilie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.06.2008, nr. 103-105.

18. Carașciuc L. *Centrul de Investigații Strategice și Reforme, Transparency Internațional Moldova. Corupția și calitatea guvernării*. Chișinău. 2001. 100 p.

19. Максимов С.В. *Основы борьбы с коррупцией (системы общественной государственной этики поведения)*, [http://www.transparency.org.ru/center/c\\_book.asp](http://www.transparency.org.ru/center/c_book.asp) accesat 12.01.2012.