

11 Ianuarie 2007, nr. 150

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea art. 22 al Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar

(înregistrat în Parlament cu numărul 4893 din 26 Decembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea art. 22 al Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Proiectul expertizat are drept scop eficientizarea și uniformizarea legislației în domeniul salarizării bugetarilor.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii în lipsa unei note informative în care s-ar specifica motivele incompatibilității legii propuse spre modificare cu legislația comunitară, precum și a listei de referință a legislației comunitare, fapt ce contravine exigențelor enunțate în art. 23 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, în partea ce ține de conținutul dosarului de însoțire a proiectului de act legislativ.

Totodată, trebuie să constatăm, cu regret, că elaborarea proiectului și promovarea lui s-au făcut în condițiile lipsei de transparență și cu încălcarea standardelor minime de cooperare stabilite în secțiunea 4 a Concepției de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă.

Astfel, menționăm faptul că, deși proiectul a fost publicat pe site-ul Parlamentului la 26 decembrie 2006, urmînd ca organizațiile societății civile să înainteze contribuții în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului, acesta a fost supus dezbaterilor parlamentare și adoptat "în regim de urgență" la 28 decembrie 2006.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Suficiența argumentării nu poate fi evaluată în lipsa notei informative, prin urmare considerăm argumentarea insuficientă.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține la legislația comunitară sau alte standarde internaționale relevante.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	„Art.22. – (1) Pentru totalurile activității unității în care sînt angajați, militarii, efectivul de trupă și corpul de comandă angajați prin contract beneficiază lunar de o indemnizație, în mărime de pînă la 0,5 salarii lunare, calculate cu luarea în considerare a sporurilor și suplimentelor stabilite conform actelor normative în vigoare, cu excepția sporului pentru grad militar (special), sporului	În redacția conținută în proiect textul este formulat ambiguu, redacția propusă mai sus, în viziunea noastră, fiind mai explicită. Redacția conținută în proiect conține și norme ce favorizează corupția: "pînă la" (atribuții discreționare), "actelor normative în vigoare" (norme de trimitere).	Coruptibilitate Norme de trimitere Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Textul formulat de legiuitor la alineatul (1) art. 22 îl propunem în următoarea redacție: " Militarii, efectivul de trupă și corpul de comandă, angajați prin contract, pot beneficia de o indemnizație lunară în mărime de 0,5 din salariul lunar. La calcularea indemnizației se va ține cont de sporurile și suplimentele stabilite, cu excepția sporului pentru grad militar (special),

		pentru grad științific și titlu onorific, a indemnizațiilor și altor drepturi bănești cu caracter de compensare sau unic. Indemnizația se achită în luna următoare perioadei gestionare".			sporului pentru grad științific și titlu onorific, a indemnizațiilor și altor drepturi bănești cu caracter de compensare sau unic. Indemnizația se achită în luna următoare perioadei estimate, în funcție de rezultatele activității unității în care activează și cu condiția că activitatea acesteia este calificată ca satisfăcătoare".
2	Art. I	"(2) Totalurile activității unităților se estimează la finele lunii în curs cumulativ de la începutul anului, conform indicatorilor aprobați în regulamentele elaborate de către Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Grăniceri, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Departamentul Instituțiilor Penitenciare, Serviciul de Stat de Curieri Speciali și coordonate cu Ministerul Economiei și Comerțului și Ministerul Finanțelor".	În alineatul (2) sunt enumerate Ministerele în cadrul cărora activează categoriile de angajați ce vor beneficia de indemnizațiile stabilite la alin. (1) al art. 22. Astfel ministerele de resort, fiecare în parte, stabilesc, prin Regulamente, criterii specifice de evaluare a activității subdiviziunilor, angajaților etc. pentru a evita enumerarea tuturor ministerelor este suficientă, considerăm, sintagma "ministerul de resort". Referitor la stipularea privind coordonarea regulamentelor cu Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Finanțelor este evident (fără a mai menționa în alineatul enunțat) că acestea vor produce efecte juridice numai dacă sunt adoptate și aprobate în modul stabilit. Menționăm, cu referire la redacția conținută în proiect și a elementelor de coruptibilitate: atribuții paralele ("coordonate cu ..."), cerințe exagerate ("beneficiază cu condiția estimării pozitive, conform regulamentelor" (nu este clar mecanismul de evaluare).	Coruptibilitate Atribuții paralele Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Referitor la redacția alineatului (2) din același articol o propunem în următoarea variantă "Rezultatele activității unităților se estimează la finele lunii în curs, conform indicatorilor aprobați în regulamentele elaborate de către ministerele de resort".
3	Art. I	" (3) Cuantumul indemnizației în ansamblu pe unitate se stabilește la nivelul specificat la alin. (1) al prezentului articol, în cazul evaluării pozitive în perioada gestionară a tuturor indicatorilor fixați. În cazul neîndeplinirii unuia dintre indicatori, cota procentuală a indemnizației convenită pentru indicatorul respectiv nu se plătește".		Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Cu referire la conținutul alineatului (3) al art. 22 îl propunem în următoarea redacție: "Cuantumul indemnizației în ansamblu pe unitate se stabilește conform cerințelor prevăzute la alin. (1) al prezentului articol și cu condiția rezultatelor pozitive realizate în perioada evaluată la toți indicatorii conform cărora sînt apreciate rezultatele activității unității. În cazul nereușitei la unul dintre indicatori, cota procentuală rezultată din acesta nu se va plăti".
4	Art. I	(4) Indemnizația lunară poate fi redusă sau anulată pentru unii angajați care, pe parcursul perioadei de gestionare, au		Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Textul ce se conține în alineatul (4) al art. 22 îl propunem în următoarea variantă: "Îndemnizația lunară este redusă sau anulată în privința angajaților, care în

		desfășurat o activitate de serviciu necorespunzătoare ori au avut încălcări pentru care au fost sancționați disciplinar.			perioada pentru care se acordă indemnizația au fost sancționați disciplinar”.
5	Art. I	(5) Colaboratorilor angajați în serviciul organelor indicate la art. 19 alin.(1) și specificați în anexa nr.7 la prezenta lege li se acordă ajutor material în mărimea a 2 salarii lunare de bază, calculate ținându-se cont de sporuri și suplimente, iar militarilor unităților militare, trupelor de grăniceri și carabinieri, precum și efectivului de trupă și corpului de comandă al subdiviziunilor poliției, subdiviziunilor sistemului penitenciar, efectivului de subofițeri și sergenți ai Serviciului de Informații și Securitate, serviciilor de pază militarizată, de salvatori și de pompieri și colaboratorilor de rând ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției - în mărimea unui salariu de bază, calculat ținându-se cont de sporuri și suplimente.”.		Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În privința alineatului (5) considerăm oportună următoarea formulare: "Angajații aparatului central al Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, corpului de ofițeri ai Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului Grăniceri, Departamentului instituțiilor penitenciare, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și efectivul de curieri speciali din serviciul de Stat de Curieri Speciali, precum și pentru efectivul de trupă și corpul de comandă al Serviciului de Protecție și Pază de Stat, specificați în anexa nr. 7 a prezentei Legi, li se acordă ajutor material în mărimea a 2 salarii lunare de bază, calculate ținându-se cont de sporuri și suplimente, iar militarilor unităților militare, trupelor de grăniceri și carabinieri, precum și efectivului de trupă și corpului de comandă al subdiviziunilor poliției, subdiviziunilor sistemului penitenciar, efectivului de subofițeri și sergenți ai Serviciului de Informații și Securitate, serviciilor de pază militarizată, de salvatori și de pompieri și colaboratorilor de rând ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției - în mărimea unui salariu de bază, calculat ținându-se cont de sporuri și suplimente”.
6	Art. II	Art.II. – Achitarea indemnizației lunare, conform prevederilor prezentei legi, se va efectua <u>începînd cu anul 2007.</u>	La art. II al proiectului se stabilește doar anul intrării în vigoare a legii (2007).	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	În opina noastră, fiind necesară specificarea expresă a datei și lunii de intrare în vigoare, or formularea propusă este prea incertă, legea putînd fi pusă în aplicare oricînd pe parcursul anului 2007.

Concluzii

Adițional trebuie să menționăm faptul că principiile legiferării stabilite de articolul 4 din Legea privind actele legislative sunt ignorate complet, în cazul în care Guvernul înaintează două inițiative legislative în paralel, care, de fapt, vizează aceeași lege. În acest context, poate fi invocată în mod special încălcarea principiului predictibilității normelor juridice, ținând cont de faptul că Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, fiind adoptată la 23 decembrie 2005 și publicată 03.03.2006 a fost deja modificată de 3 ori.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției