

26 Iulie 2012, nr. 554

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (art.1, 2, 3, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1445 din 26 Iunie 2012)

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 și completarea Legii nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (art.1, 2, 3, ș.a.).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 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.** În conformitate cu nota informativă, proiectul de lege are ca scop ajustarea legislației în vigoare, ce se referă la salarizarea în sectorul bugetar, la prevederile Legii nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

Fundamentarea proiectului

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

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

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul de lege în cauză a fost examinat de Parlament în mod prioritar. Astfel, acest proiect a fost înregistrat în Parlament la data de 26 iunie 2012 și a fost adoptat deja în I lectură la data de 11 iulie 2012, fiind ulterior votat și adoptat în lectura a II-a la data de 13 iulie 2012. Legea privind transparența în procesul decizional stabilește expres, că proiectul urmează a fi publicat, afișat, anunțat publicului cu cel puțin 15 zile pînă la examinare. Remarcăm faptul că această cerință, în principiu, a fost respectată, proiectul de lege în cauză fiind examinat în I lectură exact în a 15-zi de la publicarea acestuia pe pagina web a Parlamentului. Însă, subliniem faptul, că caracterul "prioritar" al unui proiect de lege poate afecta examinarea lui calitativă și sub toate aspectele.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect argumentează necesitatea adoptării actului legislativ. În acest sens, autorul notează, că modificările de bază incluse în proiect țin de excluderea condițiilor de salarizare, prevăzute pentru funcționarii publici din textul Legii 355/2005 și perfecționarea condițiilor de salarizare pentru personalul care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale. Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor

publice, societății civile, autorităților administrației publice locale pentru formularea recomandărilor, iar, în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23 alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative. Însă, din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

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.

Atît proiectul legii, cît și nota informativă la acesta nu conțin referințele respective.

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.

În conformitate cu nota informativă, cheltuielile de punere în aplicare a noilor condiții de salarizare se estimează la cca 909 mii lei în calcul lunar și vor fi acoperite în limitele alocațiilor prevăzute în bugetele respective.

În acest sens, remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, care s-ar impune la proiectul de lege în cauză. Nota informativă urma să conțină și o expertiză financiară, conform art.22 alin.(5) din Legea 780/2001, pentru semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului. În acest context reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

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 pct.3	La articolul 3 alineatul (3), cuvintele „în modul stabilit de Legea salarizării	Actualmente, conform prevederilor art.3 alin.(3) din Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, salariul	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor	Propunem excluderea acestei norme din proiect.

		nr.847-XV din 14 februarie 2002” se substituie cu cuvintele „ periodic, în funcție de condițiile economice concrete și de posibilitățile bugetului public național.”	tarifar pentru categoria 1 de salarizare se stabilește și se reexaminează în modul stabilit de Legea salarizării nr.847-XV din 14 februarie 2002. Autorul proiectului de lege propune ca salariul tarifar pentru categoria 1 de salarizare să fie stabilit periodic, în funcție de condițiile economice concrete și de posibilitățile bugetului public național. Această formulare este una neclară și poate duce la interpretări abuzive. Dacă, pînă la moment, salariul tarifar pentru categoria 1 de salarizare se stabilește conform normelor, condițiilor prevăzute expres în Legea salarizării nr.847/2002, atunci, conform propunerilor din proiect, nu este clar după ce criterii, în ce condiții va fi stabilit acest salariu, cine va fi responsabil de stabilirea lui, care sînt garanțiile salariațiilor. Considerăm că o asemenea abordare generală va duce la stabilirea discreționară a salariului de către subiecții împuterniciți, fără nici o acoperire legală, fără nici o garanție, ceea ce în final va putea duce la prejudicierea intereselor și drepturilor angajaților (salariaților).	administrative Prejudicierea intereselor contrar interesului public	
2	art.I pct.6	“Art.10. – Salariile de funcție pentru personalul de bază din autoritățile indicate la art.9 sînt specificate în anexa nr.8...”	În proiect nu este definită noțiunea de “personal de bază”, ci este utilizată expresia “personalul care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale”.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Considerăm necesar de expune propoziția sus-menționată din proiect în următoarea redacție: “Salariile de funcție pentru personalul care efectuează deservirea tehnică și asigură funcționarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a autorităților administrației publice centrale și locale sînt specificate în anexa nr.8.
3	art.I pct.6	“Art.13. – Salarizarea muncitorilor din autoritățile indicate la art.9 din prezenta lege se efectuează în modul stabilit în capitolele VI-VIII pentru personalul unităților bugetare, în baza Rețelei tarifare unice.”	Autorul utilizează în această normă sintagma “muncitorilor”, nespecificînd la cine se referă. Mai mult ca atît, este prevăzut că acești “muncitori” vor fi salarizați în modul stabilit în capitolele VI-VIII din lege, însă aceste capitole reglementează salarizarea personalului unităților bugetare (în mod special salariații din învățămînt).	Coruptibilitate Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Propunem de a specifica expres ce semnificație are sintagma “muncitori” ori revizuirea prevederilor din proiect.
4	art.I pct.9	La articolul 21 alineatului (4), cuvintele „funcționarilor publici din cadrul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Serviciului Vamal și” se exclud.	Actualmente art.21 alin.(4) din Lege nu cuprinde asemenea prevederi și, în consecință, propunerea autorului de excludere nu poate fi realizată. La moment cuprinsul art.21 alin.(4) este următorul: “(4) Colaboratorilor organelor indicate la art.19 alin.(1), specificați în anexa nr.7, militarilor unităților militare, trupelor de grăniceri și carabinieri, precum și efectivului de trupă și corpului de comandă ale subdiviziunilor poliției, subdiviziunilor sistemului penitenciar, efectivului de subofițeri ai Serviciului de Informații și Securitate, serviciilor de pază militarizată, de salvatori și de pompieri și colaboratorilor de rînd ai Centrului Național Anticorupție li se acordă ajutor material în mărimea unui salariu lunar de bază, calculat ținîndu-se cont de sporuri și suplimente.”	Coruptibilitate Norme irealizabile	Recomandăm autorului de a exclude din proiect pct.9 din art.I. Totodată, sugerăm excluderea din art.21 alin.(4) a sintagmei “grăniceri și”.

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta are ca finalitate optimizarea cadrului legal existent, ce se referă la sistemul de salarizare.

Prevederile din proiect sînt oportune, însă trebuie de reiterat existența unor prevederi care comportă pericol de coruptibilitate, printre care am putea nota:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima cheltuielile ce vor surveni la realizarea prevederilor legii;
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultărilor publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției