

21 Martie 2007, nr. 183

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar**

(înregistrat în Parlament cu numărul 712 din 14 Februarie 2007)

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 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, 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 urmărește abrogarea ultimelor modificări operate în Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și revenirea la situația anterioară adoptării Legii de modificare și completare nr.442-XVI din 28,12.2006.

Potrivit opiniei expuse de autori în nota informativă, scopul urmărit prin promovarea proiectului este înlăturarea "inegalităților artificiale dintre cetățenii țării" prin neadmiterea transferării termenului de aplicare a legii la o dată ulterioară (1 decembrie 2007).

### **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**

**6. Suficiența argumentării.** După cum vom arăta în continuare, proiectul dispune de o argumentare valabilă, întemeiată și serioasă, însă prea insuficientă pentru a promova proiectul în forma sa actuală.

5.1. Argumentarea autorilor proiectului. Potrivit opiniei autorilor proiectului expuse în nota informativă "Adoptarea modificărilor la Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar este o lovitură catastrofală pentru sute de mii de oameni în întreaga țară." ... "Argumentul invocat de reprezentanții guvernării, la momentul adoptării acestei decizii - "în legătură cu faptul că mijloacele prevăzute pentru implementarea legii acoperă doar necesitățile pentru plata salariilor în mărimile prevăzute pentru anul 2006, majorările prevăzute pentru 2007 nu au acoperire financiară." - este inacceptabil în condițiile în care Guvernul atestă că executarea bugetului de stat pentru anul 2007 se produce cu depășirea ritmurilor

preconizate."... "Astfel, modificările adoptate la care ne-am referit creează inegalități artificiale între cetățenii țării. Propunem spre adoptarea Parlamentului proiectul de lege privind abrogarea Legii privind modificarea și completarea Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar."

5.2. Insuficiența argumentării reieșind din conținutul Legii nr.422-XVI din 28.12.2006 propusă spre abrogare de proiect. Considerăm argumentarea autorilor valabilă, dar insuficientă. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 442-XVI din 28.12.2006 prevede nu doar amânarea termenelor de punere în aplicare a diferitelor prevederi ale Legii Nr.355-XVI prin care urmau să se constituie majorări la salarii în sectorul bugetar, dar mai prevede și alte modificări și completări care nu țin de termene. Aceste prevederi de modificare și completare deja au constituit drepturi atât pentru categorii specifice din angajații sectorului public, precum și au stabilit noi reguli, unele favorabile, altele nefavorabile pentru angajații acestui sector. În orice caz, abrogarea acestor norme nu este echitabilă și justificată deoarece au determinat apariția unor drepturi noi, cel puțin nu în lipsa înlocuirii acestora cu norme noi.

Mai mult decât atât, în Legea nr.442-XVI din 28.12.2006 prevederile cu caracter generator de drepturi prevalează la număr în comparație cu prevederile de amânare și eşalonare a termenelor de aplicare a legii. Astfel:

- p.5 al Legii Nr.442-XVI extinde acordarea sporului pentru vechime în muncă conform Codului cu privire la știință și inovare de la cercetătorii științifici prevăzut în art.29 alin.(4) al Legii Nr.355-XVI și "președintelui, vicepreședinților și secretarului științific general al Academiei de Științe a Moldovei, funcționarilor aparatului administrativ al Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică, ...".
- De asemenea, în p.5 al Legii Nr.442-XVI se prevede completarea art.29 cu un nou alin.(10) cu următorul conținut: "Pentru personalul unităților bugetare, inclusiv pentru funcționarii publici ai unităților din partea stîngă a Nistrului, din satul Varnița al raionului Anenii Noi și din satele Copanca și Hagimus ale raionului Căușeni, se stabilește un spor în mărime de pînă la 30 % din salariul de bază."
- p.6 al Legii Nr.442-XVI prevede completarea alin.(3) al art.30 cu următorul text: "În cazul îndeplinirii de către angajatul care nu este locțiitor titular a obligațiilor unei persoane temporar absente care deține o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de rangul întâi, acestui angajat i se va plăti salariul lunar al conducătorului absent."
- p.10-14 ale Legii Nr.442-XVI concretizează drepturile salariale ale angajaților din localitățile din stînga Nistrului, ale Reprezentantului Guvernului Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, ale funcționarilor din cadrul Aparatului Guvernului, ale Direcțiilor teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, ale Aparatului permanent al Comisiei Electorale Centrale etc.

5.3. Insuficiența argumentării reieșind din considerente legate de tehnica legislativă. Atenționăm asupra faptului că o parte din modificările dispuse de Legea nr.422-XVI din 28.12.2006 au intrat deja în vigoare. În aceste împrejurări, considerăm abrogarea acesteia irealizabilă din motivul imposibilității suprimării efectelor produse deja. Dacă intenția autorilor a fost curmarea în viitor al anumitor efecte ale Legii nr.422-XVI din 28.12.2006, procedeul corect al tehnicii legislative trebuia să fie modificarea legii de bază nr.93-XIV, și nu abrogarea legii de modificare.

Adițional, considerăm conținutul proiectului insuficient pentru o lege de abrogare. Legea nr.780-XV stabilește în art.39 alin.(2) că în textul actului legislativ de abrogare urmează să fie indicate în ordine cronologică toate prevederile și actele legislative care se abrogă. Constatăm că proiectul supus expertizei nu satisface această cerință.

**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. Cu toate acestea, asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului.

**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.

Nota informativă menționează următoarele: "Conform prognozelor anunțate creșterea veniturilor pentru tot anul curent este preconizată în volum de 13,5 la sută, iar în perioada lunii ianuarie veniturile proprii ale bugetului de stat deja au depășit cu 34 la sută volumul defalcărilor din perioada similară a anului trecut."

Din aceste motive, "Frațiunea AMN consideră inacceptabilă atât transferarea la 1 decembrie 2007 a termenului de aplicare a legii, cât și eşalonările parțiale pe care le anunță Guvernul, în condițiile în care cetățenii sunt impuși acum să plătească prețuri majorate la toate tarifele, să plătească impozite majorate pe imobil și taxe sociale sporite, costuri majorate pentru asigurările obligatorii de sănătate."

În situația în care Legea nr.422-XVI ar propune modificări doar referitoare la amânarea și eşalonarea termenelor de aplicare a prevederilor Legii nr.355, această justificare financiar-economică ar fi fost binevenită. Însă, așa cum Legea nr.422-XVI din 28.12.2006 propusă a fi integral abrogată de proiect constituie un set de drepturi salariale noi pentru lucrătorii din sectorul bugetar, această fundamentare financiar-economică nu mai este suficientă.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Adoptarea proiectului va servi intereselor salariaților din sectorul public pentru care vor fi reduse termenele de aplicare a anumitor prevederi ale Legii nr.355, prin care se vor opera majorări la salarii. De asemenea, promovarea proiectului va restabili drepturile personalului instanțelor judecătorești, procuraturii, autorităților publice centrale și locale la sporul la salariu pentru utilizare, în exercițiul funcțiunii, a unor limbi străine.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Promovarea proiectului în versiunea sa curentă va duce la o suprimare abuzivă a drepturilor acelor salariați ai sectorului public pentru care Legea nr.422-XVI a constituit noi drepturi salariale.

**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.** Textul proiectului nu conține referințe la activitatea autorităților publice. Cu toate acestea, promovarea lui va conduce la modificări favorabile și nefavorabile drepturilor salariale ale diferitor categorii de angajați din sectorul public.

## Concluzii

În concluzie, menționăm că raportul de expertiză nu a identificat norme cu potențial de coruptibilitate. Totuși, atenționăm asupra alegerii procedurii legislative eronate de către proiect, și anume abrogarea unei legi de modificare, intrată deja în vigoare, care a constituit drepturi și obligații valabile, precum și asupra fundamentării insuficiente pentru a susține o asemenea abrogare.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**