



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



PR. 436
03.11.2020
CRS

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-7306 din 18.11.2020

La nr. 436 din 03.11.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270 din 23 noiembrie 2018 și Legii salarizării nr.847 din 14 februarie 2002.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6946 din 17.11.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270 din 23 noiembrie 2018 și Legii salarizării nr.847 din 14 februarie 2002

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Autorul indică în nota informativă că *„cetățenii reclamă, pe de o parte, un decalaj uriaș între salariile unor conducători ai întreprinderilor de stat și a celor cu autonomie financiară care beneficiază de dotații bugetare și angajații simpli, medicii, pedagogii, pe de alta, care primesc salarii de zeci de ori mai mici în anumite cazuri. Iată de ce atâta timp cât în țară domină sărăcia, este nejustificat ca funcționarii statului care dețin funcții manageriale și sunt plătiți din banii contribuabililor să aibă salarii colosale”*.

În finalul notei informative se menționează că *„plafonarea salariilor propusă în acest proiect de lege va stimula activitatea managerială, astfel încât odată cu ridicarea salariului mediu pe economie să crească și retribuțiile șefilor întreprinderilor în cauză. Este o măsură indispensabilă, temporară, cauzată de prăbușirea economiei, inclusiv din cauza pandemiei”*.

Statuăm deci că în nota informativă nu se menționează expres scopul promovării proiectului, însă, se poate deduce - plafonarea unor salarii unor categorii de personal.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Pe de o parte, proiectul promovează interesul public manifestat prin plafonarea salariilor unor categorii de personal.

Pe de altă parte, nota informativă face referință că proiectul este elaborat în vederea plafonării salariilor conducătorilor întreprinderilor de stat și a celor cu autonomie financiară, însă, normele proiectului reglementează o plafonare a salariilor tuturor angajaților din sectorul bugetar fără a face o diferențiere clară a categoriei de subiecți (după cum se menționează în nota informativă).

În acest sens, considerăm că există riscul perturbării sustenabilității sistemului salarial instituit prin Legea nr.270/2018.

Or, dacă în notă se dorește plafonarea salariilor pentru o categorie determinată de angajați, atunci normele proiectului urmează să se răsfrângă doar la această categorie.

În acest sens, propunem reexaminarea proiectului în vederea asigurării respectării principiilor sistemului unitar de salarizare stabilite în Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de *„nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*

f) *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare*".

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea, inclusiv o analiză cu argumente justificative care ar stabili o anticipare realistă a noilor reglementări.

Nota informativă conține argumente care nu sunt proporționale cu impactul proiectului.

Astfel, deși se face referință la plafonarea salariilor „șefilor/conducătorilor de întreprinderi de stat și a celor cu autonomie financiară” normele proiectului vin să limiteze în general salariile lunare ale personalului din unitățile bugetare, plafonându-le la 3 salarii medii lunare pe economie.

Totodată, abrogarea alin.(16) al articolului 12 care prevede că „Valoarea de referință aprobată anual nu poate fi mai mică decât quantumul stabilit în anul precedent” poate lovi și în stabilirea echilibrată a salariilor pentru alte categorii de personal din sectorul bugetar nu doar asupra „conducătorilor întreprinderilor de stat și ai autorităților cu autonomie financiară”.

În aceste condiții, implementarea proiectului se va răsfrânge nu doar asupra salarizării conducătorilor întreprinderilor de stat și a conducătorilor autorităților cu autonomie financiară, dar și asupra personalului din unitățile bugetare salarizat în conformitate cu prevederile legale privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

La fel, nota informativă nu face referință dacă, urmare a aprobării proiectului, există riscul ca pierderii unor specialiști calificați care vor migra către sectorul privat.

Autoritățile statului urmează să stabilească politici salariale care să conducă la întărirea și perfecționarea cadrelor autorităților și instituțiilor publice în vederea asigurării promovării unor politici viabile pentru asigurarea dezvoltării Republicii Moldova.

În final, menționăm că se impune deci efectuarea unei analize detaliate prin efort comun al tuturor autorităților cu competențe în domeniu (Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Finanțelor, alte autorități/instituții interesate) în vederea adoptării de soluții care vor fi îndreptate spre consolidarea și perfecționarea sistemului instituțional și al cadrului legal care reglementează stabilirea salariilor angajaților, conducătorilor acestor autorități și al întreprinderilor de stat.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*".

Proiectul la o primă analiză nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

Nota informativă nu face însă nici o referire la fundamentarea economico-financiară a proiectului.

Totuși, introducerea plafonării unor categorii de salarii după principiul corelării acestor salarii în raport cu salariul mediu lunar pe economie prognozat va crește existența posibilității ca în următorul an implementarea normelor să necesite alocări suplimentare de mijloace financiare din buget în cazul creșterii salariului mediu lunar pe economie prognozat.

Astfel, există riscul ca în lipsa mijloacelor financiare disponibile în bugetul de stat, norma să fie irealizabilă, necesitând a fi modificată iar, prin excluderea, de data aceasta, a plafonării salariilor la salariul mediu lunar pe economie prognozat.

Totodată, plafonarea salariilor care va institui o micșorare a salariilor obținute de către o parte din personalul din sectorul bugetar va limita acumularea unor mijloace în bugetul public național din considerentul că salariile constituie surse de venit impozabile.

În acest sens, menționăm că nota informativă nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

Centrul Național Anticorupție reiterează ideea că nu se expune asupra oportunității plafonării salariilor unor categorii de persoane din sectorul bugetar, însă promovarea proiectului urmează să fie susținută de o notă informativă care să redea analiza impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Cu toate acestea, în nota informativă nu se face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal și nu se redă o analiză a impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Totodată, proiectul este lacunar în privința reglementării uniforme a scopului scontat de autor redat în nota informativă.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

În proiect au fost atestate unele lacune în privința modului de reglementare clară a plafonării salariilor conducătorilor întreprinderilor de stat și a celor cu autoonomie financiară.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Obiecție generală asupra proiectului -

Obiecții:

Deși autorul proiectului în nota informativă face referință la plafonarea salariilor „șefilor/conducătorilor de întreprinderi de stat și a celor cu autonomie financiară” normele proiectului vin să limiteze în general salariile lunare ale personalului din unitățile bugetare, plafonându-le la 3 salarii medii lunare pe economie.

Totodată, abrogarea alin.(16) al articolului 12 care prevede că „Valoarea de referință aprobată anual nu poate fi mai mică decât cuantumul stabilit în anul precedent” poate lovi și în stabilirea echilibrată a salariilor pentru alte categorii de personal din sectorul bugetar nu doar asupra „conducătorilor întreprinderilor de stat și ai autorităților cu autonomie financiară”.

În aceste condiții, implementarea proiectului se va răsfrânge nu doar asupra salarizării conducătorilor întreprinderilor de stat și a conducătorilor autorităților cu autonomie financiară, dar și asupra personalului din unitățile bugetare salarizat în conformitate cu prevederile legale privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

La fel, propunerile de modificare a Legii salarizării nr.847/2002 limitează retribuirea muncii salariaților din unitățile cu autonomie financiară și nu a conducătorilor. Or, salarizarea conducătorilor unităților cu autonomie financiară este reglementată de prevederile articolului 22 din lege, articol care nu este supus modificării. Astfel, potrivit art.22 -salariile de bază, modul și condițiile de salarizare a conducătorilor unităților cu autonomie financiară, cu excepția celor specificați la art.23, se stabilesc de organele abilitate să

numească aceste persoane și se fixează în contractul încheiat între părți.

În aceste condiții, propunerile din proiect nu sunt corelate cu argumentele incluse în nota informativă, iar normele care plafonează salariile întregului personal din unitățile bugetare riscă să se răsfrângă negativ în unele domenii, domenii care vor putea fi evitate de specialiști cu experiență și calificare migrând în sectorul privat.

În aceste condiții se impune o analiză minuțioasă a impactului prevederilor proiectului prin prisma respectării interesului public.

Recomandări:

Dacă se dorește plafonarea salariilor pentru o categorie determinată de angajați, atunci normele proiectului urmează să se răsfrângă doar la această categorie.

La fel, proiectul urmează să fie reanalizat în ceea ce privește plafonarea salariilor tuturor angajaților din sectorul bugetar, salarizat în conformitate cu prevederile Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Autorul indică în nota informativă că „cetățenii reclamă, pe de o parte, un decalaj uriaș între salariile unor conducători ai întreprinderilor de stat și a celor cu autonomie financiară care beneficiază de dotații bugetare și angajații simpli, medicii, pedagogii, pe de alta, care primesc salarii de zeci de ori mai mici în anumite cazuri. Iată de ce atâta timp cât în țară domină sărăcia, este nejustificat ca funcționarii statului care dețin funcții manageriale și sunt plătiți din banii contribuabililor să aibă salarii colosale”.

În finalul notei informative se menționează că „plafonarea salariilor propusă în acest proiect de lege va stimula activitatea managerială, astfel încât odată cu ridicarea salariului mediu pe economie să crească și retribuțiile șefilor întreprinderilor în cauză. Este o măsură indispensabilă, temporară, cauzată de prăbușirea economiei, inclusiv din cauza pandemiei”.

Statuăm deci că în nota informativă nu se menționează expres scopul promovării proiectului, însă, se poate deduce - plafonarea unor salarii unor categorii de personal.

Totuși, prevederile proiectului nu stabilesc o plafonare a unor categorii de angajați, ci se răsfrâng în mare parte la toți angajații salariați în conformitate cu Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare.

La fel, prevederile proiectului plafonează salariile doar a conducătorilor întreprinderilor de stat, ai întreprinderilor cu capital majoritar de stat și ai întreprinderilor monopoliste, însă din notă se deduce că se dorește plafonarea salariilor și ai conducătorilor a autorităților cu autonomie financiară.

Dacă se dorește plafonarea salariilor pentru o categorie determinată de angajați, atunci normele proiectului urmează să se răsfrângă doar la această categorie, iar proiectul să fie uniform armonizat cu cele expuse în nota informativă.

Astfel, lacunele identificate urmează să fie înlăturate la reexaminarea proiectului.

Centrul Național Anticorupție reiterează ideea că nu se expune asupra oportunității plafonării salariilor unor categorii de persoane din sectorul bugetar, însă promovarea proiectului urmează să fie susținută de o notă informativă care să redea analiza impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

17.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal



