



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (art.1, art.5, se completează cu art.7 cu indice 1, art.8, ș.a.)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este perfecționarea sistemului de remunerare a funcționarilor publici și motivarea acestora. În acest sens, autorul intervine cu amendamente legislative complexe, ce modifică paradigma modelului actual a salarizării funcționarilor publici și revizuirea componentelor salariului.

d. Suficiența argumentării. Autorul a reliefat în conținutul notei informative argumente elocvente, care evidențiază scopul amendamentelor propuse și principalele prevederi de conținut. Totodată, nota informative nu reflectă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, nu oferă o apreciere adecvată a inerenței elaborării și înaintării acestuia și efectului social, economic și de altă natură al realizării prevederilor proiectului. Astfel, sunt întrunite parțial exigențele de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 lit.a)-c) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. În acest context, ținând cont de carentele de argumentare a oportunității amendamentelor propuse, apreciem insuficiența justificării propuse.

Subsidiar, accentuăm faptul că potrivit normelor de tehnice legislative, nota informativă a proiectului este semnată de persoana responsabilă a autorității ce exercită calitatea de autor al proiectului. Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea notei informative, inclusiv prin prisma aspectului în cauză, pentru a facilita delimitarea cu certitudine a autorului proiectului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit autorului, implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Potrivit autorului, prevederile proiectului promovează interesul public general, or acesta tinde să perfecționeze sistemul de remunerare și motivare a funcționarilor publici, fapt care nu este în detrimentul interesului public. Totodată, considerăm necesară revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor relevate în conținutul Capitolului II al prezentului raport de expertiză anticorupție, întru excluderea eventualelor riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domenii anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat nu se regăsește pe pagina oficială a autorității, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.I.-Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.63, art.213), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

4. Articolul 8 va avea următorul cuprins:

„Articolul 8. Sporul pentru intensitatea muncii.

(1) Sporul pentru intensitatea muncii are drept scop stimularea funcționarilor publici

de a obține rezultate optime la nivel de subdiviziune/autoritate publică. Modul și condițiile de plată a sporului pentru intensitatea muncii se stabilesc de Guvern.”

Sintagma „rezultate optime la nivel de subdiviziune/autoritate publică” utilizată în context atribuie caracter ambiguu reglementării propuse, și pe cale de consecință, riscă se determine ulterior interpretarea extensivă a prevederii atât în conținutul normelor procedurale subsecvente, cât și în contextul aplicării în practică a prevederilor primare la etapa stabilirii cuantumului sporului pentru intensitatea muncii.

Recomandarea: Se recomandă autorului, revizuirea oportunității utilizării sintagmei prenotate și substituirea acestora cu o formulă ce va exclude riscurile citate supra și va permite aprecierea obiectivă a rezultatelor (de exemplu “rezultate maxime”).

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.1.-Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.63, art.213), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

4. Articolul 8 va avea următorul cuprins:

„Articolul 8. Sporul pentru intensitatea muncii

(1) Sporul pentru intensitatea muncii are drept scop stimularea funcționarilor publici de a obține rezultate optime la nivel de subdiviziune/autoritate publică. Modul și condițiile de plată a sporului pentru intensitatea muncii se stabilesc de Guvern.

(2) Mijloacele necesare pentru acordarea sporului pentru intensitatea muncii se alocă anual în limita a 15% din fondul anual de salarizare, calculat în raport cu salariile de funcție prevăzute în schema de încadrare a autorității publice.

(3) Sporul pentru intensitatea muncii se stabilește diferențiat pentru fiecare funcționar public de către conducătorul subdiviziunii/ autorității publice, în limitele sumei calculate conform alin.(2) și în funcție de aportul fiecăruia la obținerea rezultatelor. În cazul conducătorilor de subdiviziuni, sporul se stabilește de către conducătorul care coordonează nemijlocit activitatea acestora sau, după caz, de către conducătorul autorității publice.

(4) Sporul pentru intensitatea muncii nu se acordă funcționarilor publici care pe parcursul perioadei de gestiune au desfășurat o activitate de serviciu necorespunzătoare ori au fost sancționați disciplinar. În cazul suspendării de către instanța de judecată a actului administrativ de sancționare a funcționarului, sporul se va acorda în condițiile alin.(3).”

Norma propusă constituie o reiterare a definiției în vigoare a sporului pentru performanța colectivă a subdiviziunii/autorității publice, fapt care denotă substituirea categoriei de Spor pentru performanța colectivă a subdiviziunii/autorității publice cu categoria Spor pentru intensitatea muncii. În aceeași ordine de idei, redacția propusă a art.8 per ansamblu

reiterează selectiv prevederile actuale ale art.8 al Legii nr.48 din 22 martie 2012. În acest context, prim-plan subliniem insuficiența argumentării prezentate în conținutul normei informative a proiectului, fapt care accentuează incertitudinea vis-a-vis de inerența și oportunitatea substituirii categoriilor în cauză.

Totodată, accentuăm faptul că reiterarea selectivă a prevederilor actuale denotă reglementarea lacunară a procesului de acordare a sporului în speță, fapt care va determina multiple riscuri în procesul aplicării normelor în practică. Sub acest aspect remarcăm lipsa unor prevederi ce vizează periodicitatea acordării sporului, criteriile de evaluare a funcționarului (factor analizat și în compartimentul „Formulări lingvistice ambigui”), subiecții responsabili de stabilirea sporului pentru șefii subdiviziunilor, etc.

Aspectele în cauză vizează dreptul funcționarului la remunerație și în mod indispensabil urmează a fi reglementate în conținutul normelor primare.

În acest context, accentuăm faptul că ținând cont de competența funcțională stabilită de prevederile Capitolului VI al Constituției RM, Legii cu privire la Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990 și reieșind din normele de tehnică legislativă statuate de Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale proiectul de act normativ subsecvent, nu poate depăși limitele competenței instituite de alt act de nivel superior (lege).

Astfel, potrivit prevederilor art.96 coroborate cu dispozițiile art.102 alin.(2) din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În virtutea acestui rol, Guvernul efectuează o activitate exclusiv executivă, principala sa atribuție fiind organizarea și asigurarea executării legilor, în care scop emite acte normative sub formă de hotărâri și dispoziții. Actele normative, adoptate de către Guvern în temeiul și pentru executarea legilor, nu trebuie să contravină prevederilor acestora sau să le depășească. Astfel, Guvernul este obligat, în exercitarea prerogativelor sale, să respecte cu strictețe prevederile constituționale și legale.

Recomandarea: *Se recomandă autorului suplimentarea notei informative cu argumente concludente ce vizează inerența și oportunitatea substituirii categoriilor în speță pentru a spori forța probantă a inițiativei. Subsidiar, redacția art.8 în mod indispensabil trebuie să conțină norme ce vizează cel puțin periodicitatea acordării sporului, criteriile de evaluare a funcționarului, subiecții responsabili de stabilirea sporului pentru șefii subdiviziunilor.*

Art. I. – Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.63, art. 213), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

3. Legea se completează cu articolul 7/1 cu următorul cuprins:

„Articolul 7/1. Plăți de stimulare

(1) Funcționarii publici beneficiază de spor pentru intensitatea muncii și premiu anual.

(2) Funcționaril publici pot beneficia de premii unice și de alte plăți de stimulare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv, în modul și condițiile stabilite de Guvern.”.

Utilizarea sintagmei „și de alte plăți de stimulare” în context în lipsa unor prevederi exprese ce reglementează criteriile/circumstanțele/periodicitatea acordării acestor plăți determină circumstanțe propice pentru interpretarea extensivă a normei, aplicarea discreționară a acestela și gestionarea tendențioasă a resurselor financiare publice.

Recomandarea: *Se recomandă autorului reglementarea criteriilor/circumstanțelor/periodicitatea acordării altor plăți de stimulare decât premiul unic, spor pentru intensitatea muncii și premiu anual.*

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Chistol
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
25 Octombrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*