

Pr. 239/14.09.21
CPS, CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-6194 din 22.09.2021

La nr. 239 din 14.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 27 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1994</u>		
" <u>23</u> "	<u>09</u>	<u>2021</u>
Ora		

1000
1000
1000

1000
1000
1000



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7429 din 22.09.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 27 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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

Potrivit notei informative, „în scopul asigurării menținerii salariilor personalului transferat din ministerele ce au participat nemijlocit la procesul de reorganizare și ale căror domenii de activitate au fost preluate de către o altă entitate bugetară, se propune amendarea articolului 27 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea art. 27 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar cu un nou alineat, ce va avea următorul conținut: „În cazul în care, pentru unele persoane transferate într-o funcție similară sau într-o funcție mai avansată, urmare a reorganizării administrației publice centrale de specialitate și transferării a unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta, salariile calculate prin aplicarea prezentei legi sunt inferioare salariilor medii lunare calculate anterior transferării, acestora li se garantează diferența de salariu”.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se reglementează o garanție salarială în beneficiul acelor persoane care sunt transferate într-o funcție similară sau una mai avansată ca urmare a transferării unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta în legătură cu reorganizarea administrației publice centrale de specialitate. Acestor persoane li se garantează faptul că salariul nu va fi mai mic decât salariul mediu lunar calculat anterior transferului. Prin urmare, prevederile proiectului corespund interesului public.

Cu toate acestea, se observă că prevederile proiectului nu se extind în beneficiul întregului personal din sectorul bugetar, însă doar a celui încadrat în administrația publică centrală de specialitate. Această abordare poate crea discriminare între salariați ai diferitor entități publice, impreviziunea acțiunilor în cazul reorganizării altor entități publice, aprobarea unor reglementări grabnice la momentul apariției situațiilor de fapt nemijlocite. Prin urmare, se propune ca garanția inadmisibilității diminuării salariului, în cazul reorganizării entității publice angajatoare, să opereze în privința tuturor angajaților a căror salarii sunt reglementate de Legea nr. 270/2018.

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”.

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului,

elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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*”.

În acord cu datele din nota informativă, „*Implementarea prevederilor amendamentului propus nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, deoarece mijloacele financiare pentru plata salariilor personalului respectiv sunt planificate în Legea bugetului de stat pentru anul 2021*”. Cu titlu informativ, în notă se menționează că „*în contextul restructurării administrației publice centrale de specialitate prin dezmembrarea (separarea) unor ministere, circa 56 de persoane care urmează să fie transferate către ministerele nou-create, vor beneficia de plata diferenței de salariu în sumă de la 100 lei - până la 6132 lei lunar*”.

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.

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

Proiectul reglementează activitatea personalului din unitățile bugetare în partea referitoare la drepturile salariale. Astfel, salariații transferați într-o funcție similară sau într-o funcție mai avansată, urmare a reorganizării administrației publice centrale de specialitate și transferării unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta, sunt asigurați cu plata diferenței de salariu, dacă noul salariu este inferior salariului mediu lunar anterior transferului. Totuși, proiectul nu reglementează o garanție asemănătoare și pentru alți salariați care, de asemenea, sunt retribuiți în baza Legii nr. 270/2018.

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 -

Art. I din proiect

Art. I. - Articolul 27 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar [...], se completează cu alineatul (5¹) cu următorul cuprins:

„(5¹) În cazul în care, pentru unele persoane transferate într-o funcție similară sau într-o funcție mai avansată, urmare a reorganizării administrației publice centrale de specialitate și transferării a unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta, salariile calculate prin aplicarea prezentei legi sunt inferioare salariilor medii lunare calculate anterior transferării, acestora li se garantează diferența de salariu”.

Obiecții:

Prin proiect se reglementează o garanție salarială în beneficiul persoanelor care sunt transferate într-o funcție similară sau una mai avansată ca urmare a transferării unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta în legătură cu reorganizarea administrației publice centrale de specialitate. Acestor persoane li se garantează achitarea diferenței de salariu dacă salariul calculat conform Legii nr. 270/2018 este mai mic decât salariul mediu lunar calculat anterior transferului.

Respectiv, se observă că garanția menționată este reglementată doar pentru personalul încadrat în administrația publică centrală de specialitate, iar alte entități publice care cad sub incidența Legii nr. 270/2018 nu sunt vizate.

Pornind de la faptul că norma juridică acționează în prezent și pentru viitor atât timp cât este în vigoare, se remarcă posibilitatea extinderii prevederilor proiectului în beneficiul întregului personal din sectorul bugetar, nu doar a celui încadrat în administrația publică centrală de specialitate. Garanția inadmisibilității diminuării salariului, în cazul reorganizării entității publice angajatoare, urmează a opera în privința tuturor angajaților a căror salarii sunt reglementate de Legea nr. 270/2018.

La elaborarea unui act normativ este necesară previziunea situațiilor din viitor cu care va interacționa actul respectiv și asupra cărora va governa. În așa mod se asigură predictibilitatea normei juridice și unitatea soluțiilor pentru cazuri identice sau similare. Raportat la proiectul expertizat, ideea căruia a apărut ca urmare a dezmembrării prin separare a unor ministere, considerăm că acesta trebuie să abordeze și situațiile viitoare posibile, cum ar fi spre exemplu reorganizarea altor autorități administrative ce nu fac parte din administrația publică centrală de specialitate.

Totodată, o asemenea abordare este de natură să asigure atitudinea echitabilă și nediscriminatorie față de toți angajații încadrați în autoritățile/instituțiile bugetare finanțate integral din bugetul de stat sau bugetele locale. Riscul omisiunii reglementării unice pentru toți angajații menționați constă în pericolul discriminării, lipsa previzibilității soluțiilor pentru evenimentele viitoare sau chiar legiferarea în regim alert a modificărilor la legislație.

Recomandări:

La art. I din proiect (art. 27 alin. (5¹) din Legea nr. 270/2018) se recomandă înlocuirea cuvintelor

„administrației publice centrale de specialitate” cu „unității bugetare”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

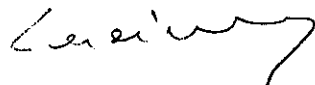
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune completarea art. 27 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar cu un nou alineat, ce va avea următorul conținut: „În cazul în care, pentru unele persoane transferate într-o funcție similară sau într-o funcție mai avansată, urmare a reorganizării administrației publice centrale de specialitate și transferării a unor domenii de activitate sau funcții de la o unitate bugetară către alta, salariile calculate prin aplicarea prezentei legi sunt inferioare salariilor medii lunare calculate anterior transferării, acestora li se garantează diferența de salariu”.

Prevederile proiectului nu se extind în beneficiul întregului personal din sectorul bugetar, însă doar a celui încadrat în administrația publică centrală de specialitate. Această abordare poate crea discriminare între salariați ai diferitor entități publice, impreviziunea acțiunilor în cazul reorganizării altor entități publice, aprobarea unor reglementări grabnice la momentul apariției situațiilor de fapt nemijlocite. Prin urmare, se propune ca garanția inadmisibilității diminuării salariului, în cazul reorganizării entității publice angajatoare, să opereze în privința tuturor angajaților a căror salarii sunt reglementate de Legea nr. 270/2018.

În concluzie, autorul urmează să modifice proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

22.09.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal

