



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

48
10012008

Biroul permanent al Senatului
Bp. 607/11.01.2008

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege privind transparența câștigurilor obținute de angajații plătiți din bani publici*, inițiată de 6 parlamentari din Grupurile parlamentare ale PRM (Bp. 607/2007).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativă legislativă se propune, așa cum rezultă și din Expunerea de motive, să se facă publice toate veniturile salariale ale angajaților plătiți din bani publici, indiferent de locul de muncă. Potrivit acestei inițiative legislative, fiecare angajator care are angajați plătiți din bani publici va avea obligația să publice pe site sau la avizierul instituției, a doua zi după plata drepturilor bănești, „*câștigurile brute și nete ale fiecărui angajat plătit din bani publici*” pe luna expirată.

Mai mult, inițiatorii propunerii doresc instituirea obligației de a afișa pe site sau la avizierul instituției, până la data de 20 ianuarie a fiecărui an, „*câștigurile brute și nete realizate în anul precedent de către fiecare angajat plătit din bani publici*”.

Conform acestei inițiative parlamentare, neîndeplinirea obligațiilor mai sus menționate constituie contravenție și se va sancționa cu amendă de la 10.000 lei la 15.000 lei.

II. Propuneri și observații

1. Cu privire la mențiunea referitoare la repetatele modificări ale „*cadrlui legal în ceea ce privește acordarea drepturilor bănești pentru angajații plătiți din bani publici*”, precizăm că, în ceea ce privește evoluția salariilor funcționarilor publici în perioada 2000-2006, aceasta a avut la bază un sistem de stabilire anuală a drepturilor salariale și de natură salarială.

Legat de aprecierile referitoare la sistemul de salarizare în sectorul public, precizăm că în ceea ce privește salarizarea persoanelor care ocupă funcții publice, pentru elaborarea *proiectului legii privind sistemul unitar de salarizare pentru funcționarii publici* (conform obligației instituite prin modificările *Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*), Agenția Națională a Funcționarilor Publici a beneficiat începând din anul 2005 de două programe finanțate de Banca Mondială (PAL) și anume: „*Servicii de consultanță pentru elaborarea unui studiu comparativ privind salarizarea din sectorul privat/public*” și „*Servicii de consultanță pentru elaborarea unui sistem unitar de salarizare adecvat*”.

În cadrul primului program, derulat în perioada mai 2005-martie 2006, a fost elaborat un *studiu comparativ privind sistemul de salarizare din sectorul public și sectorul privat*, studiu care a reflectat inconsistențele și diferențele existente în sistemul actual de salarizare pentru funcționarii publici. Analiza echității interne a sistemului de salarizare s-a bazat pe metodologia de evaluare a posturilor a echipei de consultanță (Hay Group). Aceeași metodologie a fost folosită și la compararea posturilor similare din sectorul public și sectorul privat. Au fost avute în vedere informațiile transmise referitoare la veniturile salariale individuale (salariu de bază + orice alte beneficii distribuite pe baze fixe sau variabile). Rezultatele acestui prim program au constituit punctul de plecare pentru derularea celui de al doilea program finanțat de Banca Mondială, care s-a finalizat în luna februarie 2007, prin *elaborarea proiectului legii sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici și elaborarea strategiei de implementare a acestui act normativ*.

Referitor la mențiunile privind confidențialitatea „*câștigurilor realizate din bani publici*”, respectiv la necesitatea „*tregerii la transparența câștigurilor obținute de angajați din bani publici*”, evidențiem faptul că potrivit art. 47 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată, „*La numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere*”. Declarația de avere se actualizează anual, potrivit legii. (cu mențiunea că obligația de actualizare

există și în situația în care se dobândesc bunuri noi ce fac obiectul declarării, indiferent de momentul dobândirii).

Conform legii, declarația de avere se face în scris, pe propria răspundere, și cuprinde bunurile proprii, bunurile comune și cele deținute în indiviziune, precum și cele ale copiilor aflați în întreținere, respectiv bunuri imobile și bunuri mobile, active financiare, datorii, cadouri, servicii sau avantaje primite gratuit sau subvenționate față de valoarea de piață, venituri ale declarantului și ale membrilor săi de familie, potrivit modelului prevăzut în anexa parte integrantă a *Legii nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare*. Situația în care se dovedește că cele declarate nu corespund realității este reglementat de Codul penal fiind considerată infracțiune de „fals în declarații” și se pedepsește conform legii.

Mai mult, prin *Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate* au fost întărite instrumentele necesare activității de verificare privind averea dobândită în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor ori demnităților publice, după caz, a conflictelor de interese și a incompatibilităților.

2. Referitor la prevederile **art.1** din propunerea legislativă, considerăm că acestea reiterează parțial obligații instituite deja prin acte normative în vigoare, parțial sunt inaplicabile, din cel puțin următoarele considerente:

- conform textului normativ propus, „angajatorii sunt obligați.... să afișeze pe site câștigurile brute și nete ale fiecărui angajat plătit din bani publici”, cu mențiunea că autoritățile și instituțiile publice care nu au pagină de internet își vor îndeplini obligația de aducere la cunoștința publică a informațiilor respective prin afișare „la avizierul persoanei juridice”;

Conform cadrului normativ în vigoare, obligația de aducere la cunoștința publică a informațiilor privind așa-numitele „câștiguri obținute de angajații plătiți din bani publici” există și este reglementată atât prin actele normative referitoare la declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, cât și prin cele referitoare la liberul acces la informațiile de interes public (în speță *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare*, conform căreia *prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației, iar autoritățile și instituțiile publice sunt*

obligate să comunice din oficiu o serie de informații de interes public sau, după caz, să asigure persoanelor la cererea acestora, informațiile de interes public solicitate în scris sau verbal). Mai mult, Legea nr. 144/2007 dispune inclusiv privind obligativitatea publicării și menținerii, pentru o perioadă de 5 ani, pe pagina de internet a autorităților și instituțiilor publice precum și în anumite situații, și pe pagina de internet a instituției nou înființate, a declarațiilor de avere.

Considerăm că sintagma „*câștiguri obținute de angajați plătiți din bani publici*” este neclară și cu potențial de interpretare neunitară la aplicarea textului normativ deoarece nu permite luarea în considerare a distincției între:

a) drepturile salariale și de natură salarială convenite unei persoane urmare a desfășurării raporturilor de muncă sau, după caz, de serviciu cu un angajator persoană juridică finanțat integral sau parțial de la bugetul de stat;

b) cuantumul veniturilor obținute, pe parcursul unei luni calendaristice, de o persoană angajată sau numită, prin cumul de funcții, cu respectarea conflictului de interese și regimului incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice;

c) sumele plătite cu titlu de indemnizații, conform legii, pentru desfășurarea de activități specifice;

d) regimul juridic aplicabil diferitelor categorii de persoane care își desfășoară activitatea în autorități și instituții publice;

e) regimul juridic aplicabil diferitelor tipuri de persoane juridice finanțate din „*bani publici*”.

Prevederile art.158 din *Legea nr.53/2003 Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare*, ce reglementează regimul general al raporturilor de muncă, instituie principiul confidențialității salariilor, stabilind, totodată, obligația angajatorului de a lua măsurile necesare pentru asigurarea confidențialității.

Aceste prevederi constituie măsuri de protecție a drepturilor salariaților, indiferent că ei își desfășoară activitatea în sectorul public sau în sectorul privat, fiind aplicabile, potrivit art. 295 alin. (2) din același cod, cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective.

Sistemul de salarizare a personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral sau parțial de la buget este reglementat prin acte normative adoptate de legiuitor, astfel că obținerea informațiilor în legătură

cu salarizarea unei persoane care lucrează în sectorul bugetar este asigurată, sub aspectul publicității, prin înseși actele normative în domeniul salarizării.

Precizăm că, în sensul celor expuse mai sus s-a pronunțat Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 615/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. b), art. 12 alin. (1) lit. d) și art. 14 alin. (1), coroborate cu art. 2 lit. c) din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, precum și ale art. 158 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 Codul muncii*, în care a fost statuat că, în bugetele autorităților și instituțiilor publice „sunt prevăzute cheltuielile pe care le pot face, pe capitole, inclusiv cele cu personalul și cu salariile. Aceste bugete sunt publice și cuprind informații cu privire la cheltuirea banului public, informațiile în cauză având evident caracter public.”

În cuprinsul aceleiași decizii, Curtea Constituțională a constatat că „salariile personalului instituțiilor din sectorul bugetar sunt stabilite prin acte normative care sunt, de asemenea, publice”.

În schimb, potrivit deciziei sus-menționate, „salariul concret al unei persoane, stabilit în cadrul limitelor minime și maxime prevăzute în actele normative, ținând seama de importanța muncii depuse, de contribuția adusă la realizarea sarcinilor și de situația sa personală, nu mai prezintă interes public, intrând în sfera interesului privat al persoanei”.

3. Referitor la prevederile **art. 2** din propunerea legislativă, considerăm că acestea sunt în măsură a crește considerabil și nejustificat cheltuielile administrative cu aducerea la cunoștință publică a unor informații referitoare la remunerarea persoanelor care ocupă funcții publice, funcții de demnitate publică sau care sunt angajate cu contract individual de muncă (...) etc., în condițiile în care România și-a asumat deja obligația, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, de a reduce a birocrăției și a poverii administrative. Astfel, prin aplicarea cadrului normativ în vigoare și a propunerii legislative supuse analizei, pe o pagină de internet sau după caz, la un avizier al unei autorități sau instituții publice ar trebui să se regăsească, cu titlu de informații obligatoriu de afișat:

- bugetul instituției, care conține informații inclusiv privind sumele alocate și plătite cu titlu de cheltuieli salariale;

- declarațiile de avere ale persoanelor care au raporturi de serviciu cu respectiva autoritate sau instituție publică, ori care ocupă funcții de demnitate publică în cadrul acesteia, pentru perioadele de până la 5 ani;

- sumele cu titlu de „câștiguri obținute de angajații plătiți din bani publici”, corespunzătoare fiecărei luni calendaristice și fără luarea în

considerare a diferențelor la stabilirea regimului juridic aplicabil categoriilor de persoane fizice și persoane juridice vizate;

- sumele cu titlu de „*câștiguri obținute de angajații plătiți din bani publici*”, corespunzătoare fiecărui exercițiu bugetar și fără luarea în considerare a diferențelor la stabilirea regimului juridic aplicabil categoriilor de persoane fizice și persoane juridice vizate.

4. Referitor la prevederile art. 3 din propunerea legislativă, precizăm că potrivit prevederilor art.16 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în vederea asanării legislației active, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări abrogarea expresă a dispozițiilor legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată.

Astfel, pentru evitarea dificultăților la implementare, este necesară indicarea expresă a prevederilor pe care inițiatorii le consideră contrare și pentru care se dispune abrogarea.

5. Referitor la prevederile art. 4 din inițiativa legislativă, pentru evitarea dificultăților la implementare, considerăm că se impune indicarea expresă a competențelor în constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii prevăzute, precum și a modalității de stabilire a cuantumului unei amenzi, având în vedere faptul că propunerea face trimitere exclusiv la o limită minimă și o limită maximă a acesteia.

6. În textul propunerii legislative nu sunt definite foarte clar categoriile de angajatori care își plătesc angajații din bani publici și totodată categoriile de persoane care beneficiază ca angajați de acești bani, formularea din propunerea legislativă fiind generică și neacoperind toate situațiile.

7. Semnalăm faptul că, în forma prezentată, această inițiativă legislativă parlamentară prezintă numeroase deficiențe de tehnică legislativă, constând în utilizarea unei terminologii inadecvate, neclarități privind exprimarea conținutului intenției de reglementare, precum și în omisiuni în reglementare, contrar cerințelor impuse prin *Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, cu titlu exemplificativ, semnalăm că în text se utilizează în mod inadecvat conceptele de „angajat” și „angajatori”, care sunt *specifice numai raporturilor de muncă întemeiate pe contractul individual de muncă*. Or, sfera de cuprindere a soluțiilor preconizate potrivit intenției de

reglementare, astfel cum reiese din Expunerea de motive, este ca acestea să fie aplicabile tuturor persoanelor juridice, în care își desfășoară activitatea toate categoriile de salariați, ale căror drepturi salariale sunt finanțate din fonduri bugetare.

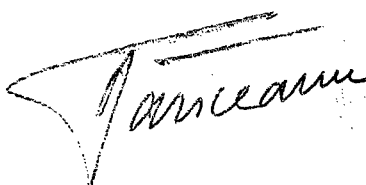
De asemenea, din punct de vedere conceptual nu se înțeleg motivele pentru care, la **art.1**, se instituie obligația „angajatorului” de a afișa lunar, pe site sau la avizier, „câștigurile brute și nete ale fiecărui angajat plătit din bani publici”, de vreme ce, potrivit **art. 2**, angajatorul are și obligația de a afișa anual câștigurile respective realizate în anul precedent.

În ceea ce privește răspunderea contravențională pentru încălcarea obligației prevăzute la **art. 1**, menționăm că textul **art. 4**, contrar dispozițiilor art. 15 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*, nu cuprinde dispoziții care să prevadă persoanele care pot constata săvârșirea faptelor ce constituie contravenții și aplica amenda contravențională.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Călin POPESCU - TĂRICEANU

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**

Președintele Senatului