

Către: SENATUL ROMÂNIEI

31 / 05 / 2023  
1186

Domnului Mario-Ovidiu OPREA - Secretar General

Biroul permanent al Senatului

Stimate domnule Secretar General

L. 356 / 8.06.2023

Referitor la adresa nr. 2295/03.05.2023, înregistrată la Autoritatea de Supraveghere Financiară cu nr. RG 14688/09.05.2023, prin care Biroul permanent al Senatului a solicitat avizul A.S.F. asupra *Propunerii legislative privind plafonarea veniturilor din sectorul public la nivelul salariului Președintelui României* (B258/25.04.2023), vă comunicăm următoarele:

Din cuprinsul Expunerii de motive ce însoțește propunerea legislativă rezultă că inițiatorii urmăresc și propun:

- reglementarea „în mod echilibrat și coerent” a salarizării în „sectorul public” prin „plafonarea veniturilor salariale din sectorul public la nivelul salariului Președintelui României”;
- „acest demers va contribui la diminuarea discrepanțelor salariale între funcționarii publici, garantând astfel un tratament corect și echitabil pentru toți angajații statului”;
- „plafonarea salariilor la nivelul salariului Președintelui României va limita tentația unor clase de funcționari publici de a-și mări salariile din bani publici peste o anumită limită”;
- (subl.ns.)
- „limitarea salariilor în sectorul public va contribui la echilibrarea bugetului public, deoarece cheltuielile cu salariile vor fi menținute în limite rezonabile”; (subl.ns.)
- „procedurile de promovare și de acordare a bonurilor vor fi mai clare și mai echitabile, nemaieștiind stimulentele unor persoane conectate politic să-și crească salariul de la stat fără limită” (subl.ns.).

Din expunerea de motive rezultă că se urmărește reglementarea salarizării personalului plătit din fonduri publice.

Din cuprinsul textului normativ propus rezultă că se urmărește reglementarea salarizării personalului din cadrul mai multor tipuri de entități, inclusiv din cadrul autorităților administrative autonome, independente, autofinanțate, deși, **acest aspect nu este în niciun fel motivat în cadrul Expunerii de motive.**

1. Potrivit art. 31 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumită, în continuare, *Legea nr. 24/2000*, instrumentul de prezentare și motivare

Exemplarul 1/2

include „cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect”. **Expunerea de motive nu conține, însă, evaluarea impactului normativ asupra sistemului de salarizare aplicabil entităților la care se referă, astfel cum este reglementat prin legislația în vigoare, din perspectiva cerințelor prevăzute la art. 31 alin. (1) lit. a) - e) din Legea nr. 24/2000.**

De asemenea, Expunerea de motive nu respectă art. 33 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, care prevede necesitatea efectuării unui studiu de impact pentru legile de o importanță și complexitate deosebită, astfel cum este Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și întregul ansamblu legislativ care reglementează sistemul de salarizare aplicabil autorităților/instituțiilor publice cărora nu li se aplică prevederile Legii-cadru nr. 153/2017 astfel cum este și Autoritatea de Supraveghere Financiară, denumită în continuare A.S.F.

În acest sens, apreciem că ar putea fi incidente următoarele considerente ale Deciziei Curții Constituționale nr. 710/2009 privitoare la elaborarea unei propuneri legislative prin insuficienta fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare: „În ceea ce privește cuprinsul expunerii de motive - instrumentul de prezentare și motivare, avem în vedere prevederile art. 74 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora "Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi", ale art. 29 - 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și, desigur, ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, conform cărora "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". Analizând expunerea de motive ce însoțește propunerea legislativă, Curtea constată că aceasta este extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni generice. În expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate.”

De altfel, prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, Curtea Constituțională a României, în jurisprudența sa (Deciziile nr. 128/2019, 139/2019), a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, **nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării.** Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 6 din Legea nr. 24/2000 stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

2. Potrivit art. 13 lit. a) și art. 14 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*:

- „*actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”;

- „*reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”.

Raportat la prevederile legale anterior menționate, semnalăm că inițiativa legislativă trebuie să se integreze în ansamblul reglementărilor existente pentru a evita posibile necorelări, conflicte între norme, de natură să genereze incertitudine în aplicarea acestor acte și care ar putea conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice prevăzut de art. 1 alin. (5) din *Constituția României*, republicată. Astfel, precizăm că **inițiativa legislativă nu se integrează organic în legislația în vigoare, nefiind corelată cu actele normative incidente sau conexe cu domeniul reglementat**, dintre care amintim *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, cu modificările și completările ulterioare, *Legea nr. 369/2022 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023*, precum și dispozițiile speciale privind salarizarea personalului din cadrul autorităților/instituțiilor publice cărora nu li se aplică prevederile *Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice* [spre exemplu, art. 15 alin. (2) din *Ordonanța de urgență nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară*, aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr. 113/2013*, cu modificările și completările ulterioare, denumită, în continuare, *OUG nr. 93/2012*].

3. **Inițiativa legislativă nu îndeplinește standardele privind claritatea și precizia normei juridice, de natură să aducă atingere principiului securității raporturilor juridice**, consacrat de art. 1 alin. (5) din *Constituția României*, republicată. Referitor la cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, Curtea Constituțională a statuat, în mod repetat, în jurisprudența sa, obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

De asemenea, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000*, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”. Or, **expresiile folosite**

**în titlul actului normativ și soluția cuprinsă la art. 2, sunt neclare, confuze, necorelate cu legislația de nivel primar incidentă sau chiar contrare acesteia, ceea ce generează probleme de constituționalitate și aspecte de aplicare în practică.**

În acest sens ne referim la:

- în titlul se folosește sintagma „*venituri din sectorul public*” în condițiile în care în textul normativ **nu** se face în niciun fel referire la „*venituri*”, ci la „*câștig salarial total lunar*”, „*salariul de bază în plată*”;

- **nu sunt definite conceptele/sintagmele** pe care le folosește („*sector public*”, „*câștig salarial total lunar*”) și nici nu se face trimitere la înțelesul pe care aceste expresii îl au în alte acte normative; *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*, cu modificările și completările ulterioare folosește și definește sintagmele: câștig brut [art. 157 alin. (1) din Codul fiscal], câștig salarial (mediu) brut, potrivit art. 143 alin. (2) teza a doua din *Codul fiscal*, câștigul salarial mediu brut fiind cel utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat;

- **nu există nicio fundamentare sau corelare** în ceea ce privește „*plafonarea veniturilor*” întregului personal din entitățile menționate în propunerea legislativă și principiile sistemului de salarizare menționate la art. 6 din *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice* (între care menționăm: principiul importanței sociale a muncii; principiul stimulării personalului; principiul ierarhizării, pe verticală, cât și pe orizontală, în cadrul aceluiași domeniu, în funcție de complexitatea și importanța activității desfășurate);

- nu este clar impactul art. 2 din propunerea legislativă asupra art. 15 alin. (2) și (3) din *OUG nr. 93/2012*, potrivit căroră:

„(2) *Consiliul A.S.F. aprobă organigrama, regulamentul de organizare și funcționare și regulamentul intern și stabilește prin regulament propriu regimul și principiile privind remunerarea membrilor Consiliului și a personalului angajat. În baza acestuia, Consiliul hotărăște nivelul remunerării membrilor săi și a personalului angajat, cu luarea în considerare a nivelului remunerației acordate unor poziții și funcții similare din piața financiară.*”

(3) *Nivelul remunerației membrilor Consiliului A.S.F., stabilit în condițiile alin. (2), nu poate depăși nivelul remunerației membrilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.*”

Potrivit art. 67 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, **doar** „*în cazuri deosebite, în care la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare, se poate prezuma că acestea au făcut obiectul modificării, completării ori abrogării lor implicite*”.

4. Potrivit art. 1 alin. (2) din *OUG nr. 93/2012*, Autoritatea de Supraveghere Financiară este o autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă, autofinanțată.

Potrivit art. 15 alin. (1) din *OUG nr. 93/2012*, „Structura organizatorică, numărul de posturi, atribuțiile de conducere și de execuție ale personalului, criteriile de angajare și selectare a personalului care să asigure desfășurarea în bune condiții a activității se stabilesc de către Consiliul A.S.F.”, salarizarea personalului și a membrilor Consiliului nefiind efectuată din bugetul general consolidat al statului.

În România, legea care a avut drept scop întărirea independenței celor 3 autorități care formează în prezent A.S.F. este *Legea nr. 289/2010 pentru modificarea și completarea unor acte normative*. Adoptarea acestei legi a fost determinată de necesitatea transpunerii în practică a condiționalităților agreate cu Banca Mondială în contextul Împrumutului pentru Politici de Dezvoltare 2009 (WB Development Policy Loans), precum și a recomandărilor formulate de raportul de Larosiere.

În anul 2009, Banca Mondială a stabilit împreună cu autoritățile române un set de condiționalități aferente sectorului financiar. Una din aceste condiționalități prevede, așa cum se arată și în raportul Larosiere, necesitatea stabilirii unui cadru legal **care să alinieze nivelul de independență politică și autonomie financiară ale fostelor autorități care compun în prezent A.S.F., și anume CSA, CNVM și CSSPP, la cele ale Băncii Naționale a României**. Pentru îndeplinirea acestei condiționalități s-a agreat cu Banca Mondială aprobarea de către Ministerul Finanțelor a unui proiect de lege privind **independența politică și autonomia financiară a reglementatorilor din sectorul financiar**.

Reamintim că independența politică și autonomia financiară a reglementatorilor din sectorul financiar au fost agreate cu Banca Mondială în scopul garantării, printre altele, a următoarelor:

1. **aceste instituții își stabilesc singure politicile și nivelul de remunerare pe baza unor principii transparente raportate la piață;**
2. **procesul de selecție și demitere a personalului acestor instituții nu este stabilit prin decizie politică;**
3. procesul de nominalizare a membrilor comisiilor și a personalului executiv numit statutar în cele trei instituții se bazează exclusiv pe calificări tehnice;
4. **bugetul acestor instituții nu este aprobat de Parlament;**
5. personalul acestor instituții beneficiază de protecție legală pentru acțiunile întreprinse cu bună credință în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

#### **Independența autorităților de supraveghere financiară**

Necesitatea de a ecrana autoritățile de supraveghere financiară de orice fel de influențe, de imixțiuni în actul de supraveghere și de a asigura un grad sporit de independență față de orice alte instituții ale statului, a fost evidențiată de organisme internaționale.

Scopul final al reglementării și supravegherii instituțiilor financiare în general, inclusiv a celor nebancale, este asigurarea protecției consumatorilor de servicii și produse financiare și menținerea stabilității financiare.

Acesta este motivul pentru care în întreaga lume autoritățile de supraveghere sunt independente și nu pot fi îngrădite în activitatea lor de alte autorități. Independența ar fi pur formală și lipsită de fond atâta timp cât nivelul finanțării este decis de altă instituție sau putere a statului.

Menționăm faptul că, din punct de vedere al nivelului remunerației personalului angajat, A.S.F. se raportează la media în sistemul financiar, acesta fiind sectorul economic relevant pentru activitatea desfășurată, cu scopul de atragere și menținere a unor specialiști cu înaltă calificare și experiență în supravegherea, reglementarea și autorizarea piețelor financiare. A.S.F. ar trebui să beneficieze de un sistem echivalent de salarizare, conform prevederilor în vigoare menționate în conținutul art. 15 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012*: „Nivelul remunerației membrilor Consiliului A.S.F., stabilit în condițiile alin. (2), nu poate depăși nivelul remunerației membrilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.”

Având în vedere cele anterior prezentate, **Autoritatea de Supraveghere Financiară nu susține Propunerea legislativă privind plafonarea veniturilor din sectorul public la nivelul salariului Președintelui României (B258/25.04.2023).**

Cu stimă,

Președintele Autorității de Supraveghere Financiară

Nicușor MARCU



Exemplarul 1/2