

Argumentare privind necesitatea respingerii proiectului de lege și reexaminării Notei informative / Analizei impactului de reglementare

Examinând conținutul Notei informative și al Analizei impactului de reglementare aferente proiectului de lege privind modificarea regimului de pensionare al militarilor, funcționarilor publici cu statut special și altor categorii similare, se constată că argumentele prezentate de autorul proiectului sunt insuficient fundamentate, contradictorii și nu demonstrează în mod convingător necesitatea promovării proiectului în forma propusă.

În opinia noastră, proiectul nu poate fi susținut în forma actuală, întrucât analiza prezentată nu reflectă impactul real asupra personalului vizat, nu conține date statistice complete, nu justifică suficient impactul financiar invocat și nu oferă garanții juridice corespunzătoare pentru persoanele care au activat ani îndelungați în baza legislației în vigoare.

1. Nota informativă conține afirmații generale, fără suport statistic suficient

Autorul proiectului invocă existența unui număr de aproximativ 23 500 beneficiari de pensie pentru vechime în serviciu, precum și faptul că circa 11 500 persoane ar beneficia concomitent de pensie și salariu. Totuși, aceste date sunt prezentate global, fără o defalcare clară pe instituții, categorii de personal, vârstă, vechime în serviciu, funcții exercitate, condiții de activitate și cuantumuri medii ale pensiilor.

În lipsa acestor date, nu poate fi stabilit dacă problema invocată de autor este una generală, care justifică modificarea radicală a întregului sistem, sau una punctuală, care ar putea fi soluționată prin măsuri mai proporționale și mai puțin restrictive.

Nu este acceptabil ca o reformă cu impact major asupra militarilor și funcționarilor publici cu statut special să fie fundamentată pe date generale, fără analizarea separată a situației personalului din sistemul administrației penitenciare, care activează în condiții de risc sporit, stres profesional permanent, deficit de personal și responsabilitate operațională continuă.

2. Calculul economiei de 49 milioane lei este neargumentat

Nota informativă indică o presupusă economie bugetară de aproximativ 49 milioane lei, care ar rezulta din amânarea momentului stabilirii dreptului la pensie. Totuși, această cifră este prezentată fără o metodologie clară de calcul.

Nu se explică:

- câte persoane nu vor mai ieși la pensie în fiecare an;
- care este pensia medie luată în calcul;
- pentru ce perioadă se estimează economia;
- dacă economia este anuală sau cumulativă;
- ce instituții sunt vizate;
- care va fi impactul reexaminării pensiilor;
- care vor fi costurile suplimentare pentru menținerea în serviciu a personalului;
- ce cheltuieli suplimentare vor apărea pentru salarizare, concedii, sporuri, asistență medicală, indemnizații și alte drepturi salariale.

Prin urmare, cifra de 49 milioane lei nu poate fi considerată o fundamentare financiară solidă. Aceasta reprezintă o afirmație declarativă, nu o demonstrație economică. În lipsa unei

formule de calcul și a anexelor justificative, impactul financiar este incomplet, incert și susceptibil de a induce în eroare factorii decizionali.

3. Autorul proiectului prezintă unilateral impactul asupra sectorului public

În Nota informativă se afirmă că proiectul va avea un impact pozitiv asupra sectorului public prin menținerea personalului cu experiență, reducerea fluctuației de personal și diminuarea cheltuielilor cu pensiile.

Această abordare este unilaterală și incompletă. Autorul proiectului nu analizează efectele negative previzibile, cum ar fi:

- demotivarea personalului aflat aproape de pensionare;
- creșterea numărului de demisii înainte de intrarea în vigoare a noilor reguli;
- pierderea încrederii angajaților în stabilitatea raporturilor de serviciu;
- majorarea riscului de litigii;
- afectarea capacității instituțiilor de a atrage personal nou;
- accentuarea deficitului de cadre în sistemele cu regim special;
- suprasolicitarea personalului rămas în serviciu;
- afectarea continuității operaționale în instituțiile cu regim permanent.

Prin urmare, concluzia privind impactul pozitiv asupra sectorului public nu este demonstrată. Dimpotrivă, în lipsa unor măsuri tranzitorii și compensatorii, proiectul poate produce un efect invers celui declarat, determinând plecarea accelerată a personalului calificat și adâncirea deficitului de cadre.

4. Proiectul afectează principiul previzibilității și al securității juridice

Militarii și funcționarii publici cu statut special și-au desfășurat activitatea ani îndelungați în baza unui cadru legal care stabilea anumite condiții de pensionare. Aceste condiții au influențat decizia de încadrare, continuare a serviciului și asumare a riscurilor profesionale.

Modificarea bruscă a condițiilor de pensionare, în special pentru persoanele care au acumulat deja o vechime considerabilă sau cărora le-au rămas 1–3 ani până la pensionare, afectează așteptările legitime ale acestora.

O reformă a sistemului de pensii poate fi realizată doar cu respectarea principiilor proporționalității, gradualității și protecției situațiilor juridice deja formate. În lipsa unor norme tranzitorii clare, proiectul riscă să afecteze disproporționat persoanele care au activat cu bună-credință în baza legislației existente.

5. Proiectul tratează diferit situații care nu sunt comparabile

Autorul proiectului analizează în mod global categoriile de beneficiari, fără a face o distincție reală între personalul administrativ și personalul care activează efectiv în condiții speciale, nocive, de risc sporit sau de suprasolicitare psihologică.

Funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare nu pot fi comparați mecanic cu alte categorii de angajați. Activitatea în penitenciare de tip închis, case de arest, instituții destinate deținerii bolnavilor contagioși sau psihici, subdiviziuni cu destinație specială și alte structuri similare presupune un nivel ridicat de risc, responsabilitate, stres și uzură profesională.

Prin urmare, aplicarea unei reguli generale, fără analiza specificului fiecărei categorii, este neproportională și poate genera discriminări indirecte între persoane aflate în situații obiectiv diferite.

6. Condiția de 15 ani exclusiv în activități speciale este prea rigidă

Proiectul propune, prin derogare, ca anumite categorii de funcționari publici cu statut special să se poată pensiona la 45 de ani, cu condiția realizării unei vechimi în serviciu de 15 ani exclusiv în activitățile menționate și a unei vechimi totale în muncă de 25 de ani.

Această condiție este excesiv de rigidă, deoarece nu ia în calcul situațiile în care funcționarul a fost transferat, detașat, redistribuit sau promovat în interes de serviciu. În practică, mulți angajați nu aleg liber toate schimbările de funcție sau subdiviziune, acestea fiind determinate de necesitățile instituției.

Prin urmare, excluderea automată a perioadelor în care persoana a activat în alte funcții, din motive neimputabile acesteia, este inechitabilă și poate afecta tocmai personalul cu experiență, care a fost utilizat de instituție acolo unde a existat necesitate operațională.

7. Impactul social este insuficient sau deloc analizat

Capitolul privind impactul social nu este dezvoltat în mod corespunzător, deși proiectul afectează direct drepturile, cariera, veniturile și planificarea vieții profesionale a unui număr important de persoane.

Nu este analizat impactul asupra:

- persoanelor aflate aproape de pensionare;
- personalului care a activat în condiții speciale;
- familiilor angajaților;
- instituțiilor cu deficit de cadre;
- personalului cu probleme de sănătate cauzate de specificul serviciului;
- persoanelor care au acumulat vechime în sistem, dar nu ating noile condiții propuse;
- angajaților care au acceptat funcții riscante în baza unor garanții legale existente.

Această omisiune este gravă, deoarece impactul social constituie unul dintre elementele principale care trebuie analizate înainte de promovarea unei reforme cu asemenea consecințe.

8. Reexaminarea pensiei nu compensează afectarea drepturilor

Autorul proiectului invocă posibilitatea reexaminării pensiei pentru persoanele care continuă activitatea și realizează stagii suplimentare de cotizare. Totuși, această măsură nu compensează afectarea produsă prin majorarea vârstei și a vechimii necesare.

Reexaminarea pensiei este un mecanism ulterior, aplicabil doar persoanelor care continuă activitatea. Ea nu soluționează problema persoanelor care nu mai pot continua serviciul din motive obiective, medicale, familiale sau profesionale. De asemenea, nu compensează pierderea dreptului de a solicita pensia în condițiile existente la momentul acumulării vechimii.

Prin urmare, reexaminarea pensiei nu poate fi prezentată ca garanție suficientă pentru protecția persoanelor afectate de reformă.

9. Abrogarea Legii nr. 1544/1993 fără o reglementare tranzitorie completă este riscantă

Proiectul menționează necesitatea abrogării Legii nr. 1544/1993 și adoptării unei legi noi. Totuși, o asemenea intervenție normativă trebuie însoțită de dispoziții tranzitorii clare, previzibile și complete.

Abrogarea unei legi care reglementează drepturi de pensie, fără protejarea situațiilor juridice aflate în curs de realizare, poate genera incertitudine, litigii și dificultăți de aplicare pentru autoritățile responsabile.

Nu este suficientă simpla înlocuire a cadrului normativ. Este necesară stabilirea expresă a modului în care vor fi tratate vechimile deja acumulate, dosarele aflate în examinare, persoanele aflate aproape de pensionare și persoanele care activează în condiții speciale.

10. Caracterul limitat al analizei și riscurile asupra viitorilor angajați

Un alt aspect problematic al proiectului constă în faptul că acesta pare orientat preponderent spre reglementarea situației persoanelor care deja au obținut dreptul la pensie și care, ulterior, continuă să activeze în serviciul militar, în funcții publice cu statut special sau în alte activități civile. Accentul principal al autorului este pus pe persoanele care beneficiază concomitent de pensie și salariu, precum și pe mecanismul de reexaminare a pensiei după realizarea unor stagii suplimentare de cotizare.

Această abordare este incompletă și creează impresia că întreaga reformă este construită în jurul unei categorii deja pensionate, fără o analiză suficientă a impactului asupra personalului aflat în prezent în serviciu și, mai ales, asupra viitorilor angajați ai sistemului.

Or, modificarea condițiilor de pensionare nu afectează doar persoanele care au deja pensia stabilită, ci produce efecte directe și de lungă durată asupra tuturor militarilor și funcționarilor publici cu statut special care urmează să activeze în sistem. În special, proiectul poate afecta negativ atractivitatea carierei în domeniile apărării, ordinii publice, securității naționale și administrației penitenciare.

Pentru viitorii angajați, pensia pentru vechime în serviciu nu reprezintă doar un beneficiu financiar, ci o garanție profesională acordată în schimbul unor obligații speciale, restrângeri de drepturi, riscuri sporite, program neregulat, disciplină strictă, disponibilitate permanentă și expunere la condiții de muncă dificile. Dacă această garanție este diminuată substanțial, fără măsuri compensatorii reale, sistemul riscă să devină mai puțin atractiv pentru candidații tineri și calificați.

Astfel, proiectul poate genera următoarele riscuri pentru viitorii angajați:

- reducerea interesului tinerilor pentru încadrarea în serviciul militar sau în funcții publice cu statut special;
- scăderea competitivității instituțiilor publice în raport cu sectorul privat;
- accentuarea deficitului de personal în instituțiile cu regim special;
- creșterea fluctuației de personal în primii ani de serviciu;
- diminuarea motivației pentru asumarea unor funcții operative, riscante sau cu regim special;
- îmbătrânirea treptată a corpului de personal;
- diminuarea capacității instituțiilor de a forma și menține cadre profesionale pe termen lung.

Prin urmare, proiectul nu trebuie analizat doar prin prisma economiilor bugetare imediate sau a situației persoanelor deja pensionate care continuă activitatea. O asemenea abordare este îngustă și riscă să afecteze sustenabilitatea pe termen lung a sistemelor cu statut special.

În lipsa unor garanții clare pentru viitorii angajați, reforma propusă poate avea un efect contrar celui declarat de autor. În loc să consolideze instituțiile publice, aceasta poate reduce atractivitatea serviciului, poate limita recrutarea personalului tânăr și poate agrava deficitul de cadre.

Mai mult, dacă se urmărește eliminarea unor pretinse dezechilibre generate de cumularea pensiei cu salariul, soluția legislativă trebuie să fie una țintită și proporțională, aplicabilă strict acelei situații. Nu este justificată modificarea generală și drastică a condițiilor de pensionare pentru toate categoriile de personal, inclusiv pentru cei care încă nu au dobândit dreptul la pensie sau pentru cei care urmează să intre în sistem.

În acest sens, proiectul trebuie revizuit astfel încât să facă o distincție clară între:

1. persoanele care deja beneficiază de pensie și continuă activitatea;
2. persoanele aflate în serviciu, care au acumulat deja o vechime considerabilă;
3. persoanele aflate aproape de pensionare;
4. persoanele încadrate după intrarea în vigoare a noii legi;
5. personalul care activează în condiții speciale, nocive sau de risc sporit.

Doar o asemenea abordare diferențiată poate asigura respectarea principiilor echității, proporționalității, securității juridice și previzibilității raporturilor de serviciu.

În concluzie, proiectul în forma actuală nu oferă o viziune completă asupra viitorului sistemului de personal. Acesta pare concentrat pe soluționarea problemei persoanelor deja pensionate care cumulează pensia cu salariul, însă omite să analizeze riscurile majore asupra viitorilor angajați și asupra capacității instituțiilor de a atrage, forma și menține personal calificat. Din acest motiv, proiectul nu poate fi susținut în forma propusă și urmează a fi restituit autorului pentru revizuire substanțială.

Propuneri legale de soluționare

Pentru evitarea afectării disproporționate a drepturilor personalului vizat și pentru asigurarea unei reforme echitabile, se propune:

1. Respingerea proiectului în forma actuală și restituirea acestuia autorului pentru revizuire substanțială.

2. Solicitarea completării Notei de fundamentare cu date statistice defalcate pe fiecare instituție vizată: MA, MAI, ANP, CNA, SIS, SPPS, IGC și alte autorități relevante.

3. Prezentarea separată a impactului asupra sistemului administrației penitenciare, având în vedere specificul condițiilor de detenție, riscul profesional, deficitul de personal și vechimea calculată în condiții speciale.

4. Prezentarea metodologiei exacte de calcul a economiei de 49 milioane lei, cu indicarea analizei financiare detaliate, care să includă:

- metodologia de calcul a economiei invocate;
- numărul persoanelor afectate anual;
- impactul asupra cheltuielilor salariale;
- impactul reexaminării pensiilor;
- costurile posibile generate de litigii;

- **impactul asupra recrutării și menținerii personalului.**

5. Analizarea costurilor reale ale menținerii personalului în serviciu, inclusiv cheltuielile salariale, sporurile, indemnizațiile, concediile, contribuțiile sociale și alte drepturi aferente.

6. Elaborarea unei analize distincte privind impactul asupra persoanelor aflate aproape de pensionare, în special asupra celor cărora le-au rămas până la 5 ani pentru îndeplinirea condițiilor potrivit legislației actuale.

7. Introducerea unei norme tranzitorii prin care persoanele aflate deja în serviciu să beneficieze de valorificarea vechimii realizate potrivit legislației aplicabile la data realizării acesteia.

8. Aplicarea noilor condiții de pensionare doar persoanelor care se vor încadra în serviciu după intrarea în vigoare a noii legi.

9. Reglementarea separată a cumulului pensiei cu salariul și a reexaminării pensiei, fără afectarea generală a condițiilor de stabilire inițială a pensiei pentru persoanele aflate în serviciu.

10. Menținerea unui regim distinct pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare care activează sau au activat în condiții speciale, nocive sau de risc sporit.

11. Recunoașterea expresă a perioadelor de transfer, detașare, redistribuire sau promovare în interes de serviciu la calcularea vechimii necesare pensionării.

12. Completarea analizei impactului social, inclusiv cu efectele asupra familiilor angajaților, sănătății profesionale, fluctuației de personal, recrutării și menținerii cadrelor.

13. Completarea analizei privind egalitatea de gen, cu date concrete și nu prin afirmații generale.

14. Consultarea repetată și reală a instituțiilor vizate, sindicatelor și reprezentanților personalului, după completarea proiectului și a Notei de fundamentare.

15. Constituirea unui grup de lucru interinstituțional care să elaboreze o variantă echilibrată, graduală și proporțională a reformei.