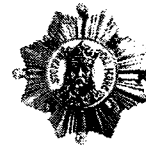




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-1840 din 21.03. 2018  
La nr. 71 din 01 martie 2018

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru completarea Legii nr.489/08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: s.Xenia Vameș, ☎: 0 (22) 257-375

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>642</u>
" <u>22</u> "	<u>03</u> 20 <u>18</u>
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/4871 din 20.03.2018**

### **la proiectul de lege pentru completarea Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08.07.1999**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 01.03.2018, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 01.03.2018, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008, a fost, în marte parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit, însă acesta poate fi relevat atât din prevederile formulate, cât și din textul notei. Astfel, finalitatea scontată a proiectului este adoptarea unei norme derogatorii conform căreia anumite categorii de contribuții individuale de asigurări sociale reținute și virate în plus la bugetul asigurărilor sociale de stat nu vor fi rambursate potrivit condițiilor generale prevăzute la art.25 alin.(1/1) din Legea nr.489/08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale și mecanismului stabilit de normele procedurale ale Regulamentului privind rambursarea sumei contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii virate în plus la bugetul asigurărilor sociale de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.267 din 07 aprilie 2009.

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**

Proiectul promovează interesele statului în vederea creării veniturilor suplimentare la bugetul asigurărilor sociale de stat, prin nerambursarea contribuțiilor individuale de asigurări sociale reținute și virate în plus la buget, ceea ce este conform interesului public. Cu toate acestea, există riscul ca

derogarea propusă de proiect să prejudicieze interesul public, deoarece se instituie dreptul persoanelor care dețin funcții de demnitate publică de a exercita atribuția de reprezentant al statului în întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni.

## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele impuse la art.20 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Implementarea proiectului nu presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Cu toate acestea, având în vedere implicațiile pe care le va genera proiectul de lege asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de către Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție, care statuează că *"orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern și nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*
- h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile Regulamentului cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1053 din 11.11.2010, referitor la instituția reprezentării intereselor statului în întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu capital majoritar sau integral de stat (a se vedea analiza detaliată expusă în secțiunea III al raportului de expertiză anticorupție).

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

În mod tangențial, proiectul se referă la activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale, responsabilă de implementarea eficientă a prevederilor proiectului. În sensul dat, lipsa unor reglementări privind mecanismul de gestionare a surplusurilor create și destinația acestora, va crea condiții favorabile pentru exercitarea unor atribuții excesive de către entitatea publică responsabilă (a se vedea analiza detaliată expusă în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

## 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 -
<b>Conținutul proiectului legii pentru completarea Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08.07.1999</b>
<b>Obiecții:</b> Norma propusă de proiect va crea incertitudine în aplicarea corectă a normelor materiale și procedurale care reglementează instituția reprezentării intereselor statului în întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu capital majoritar sau integral de stat. Acest fapt va institui dreptul persoanelor care dețin funcții de demnitate publică de a exercita atribuția în speță ("reprezentanți ai statului"), ceea ce vine în contradicție cu pct.10 al Regulamentului cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1053 din 11.11.2010, care statuează că <i>"Nu pot fi desemnați în calitate de reprezentanți ai statului: 1) conducătorii instituțiilor publice; 2 ) persoanele care dețin funcții de demnitate publică; 3) persoanele revocate anterior din funcția de reprezentant al statului în legătură cu exercitarea neconformă a acesteia; 4) persoanele care au un interes patrimonial în societatea comercială respectiv etc."</i> .  Deși excepția instituită prin proiect va determina venituri suplimentare în bugetul asigurărilor sociale de stat

prin nerambursarea contribuțiilor individuale de asigurări reținute și virate în plus la buget, proiectul nu cuprinde norme care reglementează mecanismul de gestionare a surplusurilor create și destinația acestora, fapt care creează condiții favorabile pentru exercitarea unor atribuții excesive de către entitatea publică responsabilă.

Coruptibilitatea normei este intensificată și prin lipsa unor norme clare atât sub aspectul delimitării și reglementării tuturor entităților în cadrul cărora sunt exercitate de către unii subiecți atribuții de administrare a proprietății publice, cât și sub aspectul reglementării atribuțiilor ce pot fi exercitate nemijlocit de către subiecții vizați de proiect în cadrul entităților în speță - întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni.

Astfel, analizând formula propusă de către autor, evidențiem în prim-plan, lipsa unor referințe corespunzătoare vis-a-vis de aplicabilitatea derogării propuse în cazul mecanismelor de reprezentare similare exercitate asupra întreprinderilor municipale, or potrivit cadrului normativ de resort în structura administrativă a întreprinderii poate fi inclus consiliul-director. Principiile de instituire și funcționare a consiliului-director în aceste cazuri se definesc în regulamentul cu privire la activitatea consiliului-director al întreprinderii, care se aprobă de către fondator. Totodată, autorul nu reflectă aplicarea normei în speță subiecților ce sunt aleși în modul corespunzător în calitate de membri ai comisiei de cenzori a societății comerciale cu capital de stat, în temeiul hotărârii adunării generale a acționarilor (asociaților) societății respective, în baza propunerii conducătorului autorității abilitate. Circumstanța în cauză creează condiții propice pentru eludarea ulterioară a normei de către subiecții în cauză și beneficierea de dreptul de rambursare a sumei contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii virate în plus la bugetul asigurărilor sociale de stat conform prevederilor normei generale prestabilite de art.25 alin.(1/1) al Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08 iulie 1999.

Caracterul lacunar al prevederilor proiectului va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci, astfel, va perpetua săvârșirea depășirilor atribuțiilor de serviciu, încălcarea regimului juridic al incompatibilităților în funcția publică.

#### **Recomandări:**

Statuarea unor prevederi generale ce reglementează mecanismul de gestionare a surplusurilor create și destinația acestora.

Revizuirea cercului de subiecți care nu vor beneficia de facilitățile stabilite de prevederile normei generale prestabilite de art.25 alin.(1/1) al Legii nr.489/08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

Substituirea sintagmei „organelor de conducere ale întreprinderilor de stat și ale societăților pe acțiuni (consiliul de administrație; consiliul societății)” cu sintagma „organelor de conducere ale întreprinderilor de stat/municipale și ale societăților pe acțiuni cu capital de stat/municipal (consiliul de administrație; consiliul societății, comisia de cenzori/cenzorul)”.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - încălcarea regimului juridic al incompatibilităților în funcția publică
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament în scopul instituirii unei norme derogatorii conform căreia anumite categorii de contribuții individuale de asigurări sociale reținute și virate în plus la bugetul asigurărilor sociale de stat nu vor fi rambursate potrivit condițiilor generale prevăzute la art.25 alin.(1/1) din Legea nr.489/08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale și mecanismului stabilit de normele procedurale ale Regulamentului privind rambursarea sumei contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii virate în plus la bugetul asigurărilor sociale de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.267 din 07 aprilie 2009.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea recomandărilor pe marginea proiectului.

Nota informativă nu conține argumente în ce privește fundamentarea economico-financiară, iar pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituției.

Proiectul promovează interesele statului în vederea creării veniturilor suplimentare la bugetul asigurărilor sociale de stat, prin nerambursarea contribuțiilor individuale de asigurări sociale reținute și virate în plus la buget, ceea ce este conform interesului public. Cu toate acestea, există riscul ca derogarea propusă de proiect să prejudicieze interesul public, deoarece se instituie dreptul persoanelor care dețin funcții de demnitate publică de a exercita atribuția de reprezentant al statului în întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni.

De asemenea, lipsa unor reglementări privind mecanismul de gestionare a surplusurilor create și destinația acestora, va crea condiții favorabile pentru exercitarea unor atribuții excesive de către entitatea publică responsabilă

Proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție

20.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Șef secție