

Pr. 253/2021
CPS



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. 06/2-6520 din 05.10.2021

La nr. 253 din 23.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

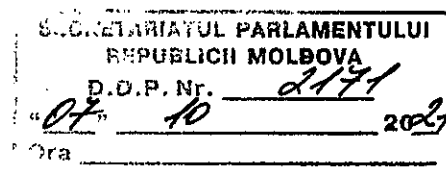
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 12 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii.

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7456 din 05.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 12 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii

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 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. 6-12 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 a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] stabilirea obligației Guvernului de a stabili cuantumul pensiei minime pentru limita de vârstă nu mai mic decât 5 000 lei. [...] reglementarea propusă ar contribui la fortificare principiului previzibilității și sustenabilității a sistemului bugetar-fiscal și ar permite cu o precizie mai mare să se elaboreze prognozele macro-bugetare, iar aceasta va aduce și la o dezvoltare economică mai organizată și sănătoasă, nemaivorbind despre ridicarea încrederii cetățenilor în sistemul protecției sociale, ceea ce va ridica, indirect, și participarea cetățenilor în dezvoltarea acestui sistem.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.12 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, astfel încât pensia pentru limita de vârstă nu va putea fi stabilită mai mică decât 5000 lei.

În acest sens, potrivit autorului: „Prin prezentul proiect de lege se propune modificarea Articolului 12 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156/1998 astfel încât pensia minimă pentru limita de vârstă să nu poată fi stabilită mai mică decât 5 000 lei, ceea ce ar presupune majorarea proporțională și a altor alocații sociale de stat precum: alocația pentru dizabilități, pentru copii în cazul pierderii întreținătorului, pentru persoane vârstnice, pentru îngrijire, însoțire și supraveghere și altele. Cuantumul acestor plăți diferă între 50-100% din cuantumul de 5000 lei.”

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 interesul persoanelor beneficiare de pensii, prin stabilirea cuantumului pensiei minime pentru limita de vârstă nu mai puțin de 5000 lei, fapt ce le va asigura acestora un trai decent, ceea ce este conform interesului public.

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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale - în calitate de autoritate abilitată cu funcția de a elabora politici publice în domeniul protecției sociale, conform pct.5-7 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 149/2021, precum și cu Casa Națională de Asigurări Sociale - în calitate de autoritate responsabilă de asigurarea realizării politicilor sociale ale statului orientate spre garantarea drepturilor sociale ale cetățenilor prin administrarea sistemului public de asigurări sociale și gestionarea bugetului asigurărilor sociale de stat.

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*".

Astfel, analizând obiectul de reglementare propus prin proiect, și anume stabilirea cuantumului pensiei pentru limita de vârstă, se atestă că proiectul va impune alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, iar ca urmare mijloacele financiare urmează să fie identificabile și disponibile pentru a putea fi alocate/relocate. Afirmatia autorului precum că, „*Nu este posibil de efectuat o analiză financiară. Astfel, în corespundere cu competențele prevăzute de lege, Ministerul Finanțelor trebuie să efectueze analiza economico-financiară.*” nu poate fi catalogată ca o fundamentare economico-financiară pertinentă.

Totodată, potrivit exigențelor art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, autorul nu menționează dacă reglementările propuse se vor încadra în limita bugetului de stat pentru anul 2021. Acest fapt necesită a fi redat expres în nota informativă, pentru a garanta întregului proiect o fundamentare bugetară în procesul promovării.

În acest sens, în notă se atestă lipsa estimării cheltuielilor legate de implementarea reglementărilor propuse, fapt ce creează incertitudini vizavi de presiunea reală asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, "(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.*", iar

potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *"Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar"*.

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art.131 din Constituție, care statuează că *"4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*.

Întru respectarea prevederilor precitate supra, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

Respectiv, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției și completarea notei informative în acest sens. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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

Prevederile proiectului se vor răsfrânge la aplicare asupra activității organelor de asigurări sociale, ce efectuează stabilirea și plata pensiei.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop stabilirea obligației Guvernului de a stabili cuantumul pensiei minime pentru limita de vârstă nu mai mic decât 5 000 lei. Reglementarea propusă ar contribui la fortificare principiului previzibilității și sustenabilității a sistemului bugetar-fiscal și ar permite cu o precizie mai mare să se elaboreze prognozele macro-bugetare, iar aceasta va aduce și la o dezvoltare economică mai organizată și sănătoasă, nemaivorbind despre ridicarea încrederii cetățenilor în sistemul protecției sociale, ceea ce va ridica, indirect, și participarea cetățenilor în dezvoltarea acestui sistem.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Subsidiar, reieșind din obiectul de reglementare al proiectului de lege propus, în procesul de promovare a acestuia este necesară consultarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale - în calitate de autoritate abilitată cu funcția de a elabora politici publice în domeniul protecției sociale, conform pct.5-7 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.149/2021, precum și cu Casa Națională de Asigurări Sociale - în calitate de autoritate responsabilă de asigurarea realizării politicilor sociale ale statului orientate spre garantarea drepturilor sociale ale cetățenilor prin administrarea sistemului public de asigurări sociale și gestionarea bugetului asigurărilor sociale de stat.

05.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

