



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 43/02.03.21
CPS

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

Nr. 06/2-1563 din 12.03.2021

La nr. 43 din 02.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr.156 din 14.10.1998.

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	580	
"16"	03	2021
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7158 din 12.03.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr.156 din 14.10.1998

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, 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

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit, însă acesta poate fi dedus din textul proiectului, prin care se propune completarea art.13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii cu un alineat nou, care stabilește că *”În cazul în care rata inflației înregistrate semestrial în conformitate cu prevederile alin.(1) ale acestui articol este sub 2%, Guvernul poate indexa pensiile în baza indicelui prețurilor de consum la produsele alimentare cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor, medicamente, precum și tarifelor la servicii comunale, cu condiția că coeficientul de indexare va fi mai mare decât rata inflației înregistrate corespunzător”.*

Potrivit autorului: *”Includerea prezentului alineat va permite Guvernului să indexeze pensiile chiar și în cazul când rata inflației va fi una infimă (mai mică de 2%). Formula propusă vine din considerentul că rata medie anuală a inflației reprezintă creșterea medie a prețurilor de consum într-un an, față de anul precedent. Nomenclatorul de produse reprezentative – cuprinde sortimente care au o pondere semnificativă în consumul populației. [...] O bună parte din aceste sortimente incluse în calcul, nu sunt folosite de către pensionari, dar sunt incluse în procentul cu care se indexează pensiile. [...] În acest context se propune modificarea legislației ca în cazul în care rata inflației va fi mai mică de 2%, Guvernul să aibă dreptul să indexeze pensiile în baza indicelui prețurilor de consum la produsele și serviciile care sunt folosite cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor (produsele alimentare și medicamente, precum și tarifelor la servicii comunale), în așa fel încât indexarea să garanteze creșterea constantă a pensiilor, de o manieră în care pensionarii să resimtă grija statului”.*

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul persoanelor beneficiare de pensii, prin indexare în baza indicelui prețurilor de consum la produsele și serviciile care sunt folosite cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor, 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.

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”.

Potrivit notei informative: *”În Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2021, adoptată de către Parlament la 13.12.2020 au fost alocate surse financiare în sumă de 94 mln. lei pentru indexarea pensiilor de la 1 aprilie 2021 cu 0,6%, și la 1 octombrie 2021 cu 0,2%, ce reprezintă rata inflației prognozată pentru primul semestru al anului 2021. Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998 în redacția propusă va oferi posibilitatea (nu obligativitatea) Guvernului în pofida deflației din primul semestru, să poată indexa pensiile la 1 aprilie în baza indicelui prețurilor de consum la produsele și serviciile care sunt folosite cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor (produsele alimentare și medicamente, precum și tarifelor la servicii comunale). Această indexare poate fi făcută în baza surselor financiare deja alocate în BASS, iar pentru indexare din octombrie Guvernul ar urma să vină până atunci cu calcule și propuneri pentru rectificarea bugetului.”*

Astfel, 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.

În acest sens, examinând conținutul notei informative, se atestă o argumentare economico-financiară insuficientă, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare, deși proiectul de lege expertizat va avea un impact bugetar, în sensul micșorării la bugetul de stat, prin majorarea pensiei, 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. Or, potrivit 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”*.

Astfel, 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.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. 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 au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu art.13 alin.(1) din Legea nr.156/1998 care indică la obligația Guvernului de a stabili coeficientul de indexare și nu lasă la discreția acestuia, fapt ce va admite aplicarea abuzivă a prevederilor legislative în acest sens și va crea premise pentru alegerea subiectivă a normei „*convenabile*” care se va aplica într-o situație concretă (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice. Însă, în mod tangențial, acestea se vor răsfrânge asupra activității organelor de asigurări sociale ce efectuează stabilirea și plata pensiilor.

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 -

Art.I potrivit proiectului de lege pentru modificarea articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998

Art. – Articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17-12-1998 Nr. 111-113 art. 683), se completează cu alineatul (3) care va avea următorul cuprins:

”(3) În cazul în care rata inflației înregistrate semestrial în conformitate cu prevederile alin. (1) ale acestui articol este sub 2%, Guvernul poate indexa pensiile în baza indicelui prețurilor de consum la produsele alimentare cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor, medicamente, precum și tarifelor la servicii comunale, cu condiția că coeficientul de indexare va fi mai mare decât rata inflației înregistrate corespunzător.”

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referire la stabilirea coeficientului de indexare de către Guvern, în cazul în care rata inflației înregistrate semestrial în conformitate cu art.13 alin.(1) din Legea nr.156/1998 este sub 2%. Astfel, expresia utilizată în textul normei de genul *”Guvernul poate indexa”* are sensuri multiple, care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la indexarea pensiei.

Mai mult, prevederile formulate prin proiect contravin art.13 alin.(1) din Legea nr.156/1998 care indică la obligația Guvernului de a stabili coeficientul de indexare și nu lasă la discreția acestuia, fapt ce va admite aplicarea abuzivă a prevederilor legislative în acest sens și va crea premise pentru alegerea subiectivă a normei *”convenabile”* care se va aplica într-o situație concretă.

Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Recomandări:

Substituirea textului *”Guvernul poate indexa”* cu textul *”Guvernul indexează”*, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare acestei norme.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop sporirea gradului de protecție socială a pensionarilor pentru a le asigura un trai decent. În acest sens, prin proiect se propune completarea art.13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii cu un alineat nou, care stabilește că *„În cazul în care rata inflației înregistrate semestrial în conformitate cu prevederile alin.(1) ale acestui articol este sub 2%, Guvernul poate indexa pensiile în baza indicelui prețurilor de consum la produsele alimentare cu frecvență înaltă de consum în rândul pensionarilor, medicamente, precum și tarifelor la servicii comunale, cu condiția că coeficientul de indexare va fi mai mare decât rata inflației înregistrate corespunzător”*.

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.

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 Constituție.

Nota informativă la proiect necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară privind disponibilitatea mijloacelor financiare. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

De asemenea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum sunt: - stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație; temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; concurența normelor de drept - proiectul este formulat confuz cu referire la stabilirea coeficientului de indexare de către Guvern, în cazul în care rata inflației înregistrate semestrial în conformitate cu art.13 alin.(1) din Legea nr.156/1998 este sub 2%.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

12.03.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal