

**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE  
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198  
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2 - 7269 din 19. 12. 2017

La nr.05/1742 din 13.12.2017

**Ministerul Sănătății, Muncii  
și Protecției Sociale**

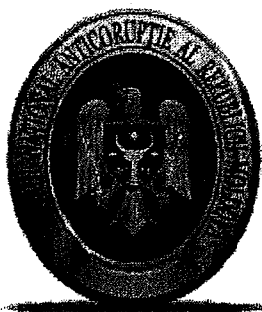
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.156-XIV din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii.

Anexă:

*Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4635 din 19.12.2017**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 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.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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, 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."*

Cu referire la proiect, autorul nu a respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, proiectul a fost remis Centrului Național Anticorupție la data de 13.12.2017, însă a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale la data de 15.12.2017, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

De asemenea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată nerespectarea rigorilor de transparență decizională.

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

Potrivit notei informative, autorul susține că *„Scopul elaborării prezentului proiect de act legislativ constă în reglementarea condițiilor privind acordarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase (conform locurilor de muncă încadrate în condiții speciale).*

*Totodată, prezentul proiect propune realizarea anticipată a următoarelor etape de valorizare a pensiilor pentru limită de vârstă și de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017 și acordarea dreptului la pensie anticipată pentru limită de vârstă în condiții egale pentru bărbați și femei."*

Analizând normele proiectului s-a constatat că prin proiect se propune reducerea vârstei standard de pensionare pentru persoanele care au realizat un stagiu de cotizare de cel puțin 10 ani în locuri de muncă speciale în temeiul cărora se acordă pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase, iar în cazul asiguraților care au un stagiu de cotizare mai mare de 10 ani, de a reduce vârsta standard de pensionare cu 6 luni pentru fiecare an complet.

Totodată, pentru ambele categorii de asigurați enumerați mai sus, se propune să fie stabilit stagiul minim special de 10 ani atât pentru bărbați cât și pentru femei, realizat la locurile de muncă încadrate în condiții speciale, necesar obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase, cu condiția realizării unui stagiu minim de cotizare de 15 ani.

O altă propunere, constă în valorizarea pensiilor beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012 - 31 martie 2017, de la 1 aprilie 2018.

La fel, se instituie în vederea asigurării egalității de tratament, prin derogare de la prevederile art.15<sup>1</sup> din Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, dreptul la pensie anticipată pentru limită de vârstă care se va acorda începând cu 1 iulie 2022.

Prin urmare, se stabilește că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele:

- persoanelor care au realizat un stagiu de cotizare de cel puțin 10 ani în locuri de muncă încadrate în condiții speciale, vârsta de pensionare de a reduce cu 5 ani față de vârsta standard de pensionare;
- persoanelor care au realizat un stagiu de cotizare mai mare de 10 ani în locuri de muncă încadrate în condiții speciale, vârsta standard de pensionare de a reduce cu 6 luni pentru fiecare an complet, realizat în activitatea respectivă;
- beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012 - 31 martie 2017 de a valoriza pensiile de la 1 aprilie 2018.

Astfel, se consemnează că interesele promovate în proiect nu contravin interesului public.

#### 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."

În nota informativă autorul relevă scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea proiectului de lege. Expune problemele abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare, prezintă argumente necesare de reglementare și evidențiază elementele noi în vederea promovării proiectului. Astfel, au fost respectate cerințele art.20 alin.(a)-(c) ale Legii 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".

Potrivit notei informative, autorul menționează că: „Implementarea prezentului proiect de lege se va efectua în baza resurselor generale ale bugetului asigurărilor sociale de stat.

Pentru realizarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase este necesară anual suma de 1814,4 mii lei, reieșind din următorii indicatori:

- Numărul locurilor de muncă - 1684;
- % ieșirii anuale la pensie - 5%;

- Numărul pensionarilor noi -  $1684 \times 0,05 = 84$ ;
- Pensia media în anul 2016 - 1500 lei;
- Numărul mediu de ani de reducere a vârstei de pensionare - 8 ani;
- Coeficientul mediu cumulativ de indexare pentru 8 ani - 1,2.

Pentru realizarea anticipată a următoarelor etape de valorizare a pensiilor pentru limită de vârstă și de dizabilitate stabilite în anii 2012 - 31 martie 2017, suplimentar pentru 9 luni ale anului 2018 este necesară suma de 274 626,5 mii lei în cazul pensiilor pentru limită de vârstă și 37 721,07 mii lei pentru pensiile de dizabilitate."

Cu referire la propunerea de acordare a dreptului la pensie anticipată pentru limită de vârstă în condiții egale pentru bărbați și femei, calculele au fost anexate la nota informativă.

Prin urmare, implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare, însă acestea nu au fost prevăzute în proiectele de lege privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2018. În nota informativă se prezintă doar anumite calcule, fără a justifica alocarea sumelor financiare necesare la implementarea proiectului.

Potrivit art.131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”. În aceeași ordine de idei, art.17 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 se stipulează că „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.”

Astfel, în cazul în care mijloacele financiare nu vor fi alocate, prevederile proiectului nu vor produce efecte juridice.

## **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**

Promovarea prevederilor referitor la valorizarea pensiilor pentru limită de vârstă și a pensiei de

dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017, de la 1 aprilie 2018, fără a fi prevăzute și alocate mijloace financiare în acest sens, vine în contradicție cu Constituția Republicii Moldova și cu Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014. Pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție.

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

Proiectul, în mod tangențial, reglementează activitatea entității publice responsabile de calcularea și plata pensiilor - Casa Națională de Asigurări Sociale. În acest sens, proiectul stabilește noi prevederi în vederea acordării dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase pentru persoanele care activează în condiții speciale de muncă. Totodată, se propune, de la 1 aprilie 2018, să fie valorizate pensiile beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate în anii 2012 -31 martie 2017.

### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului vin să asigure dreptul la asistență și protecție socială stipulat la art.47 din Constituția Republicii Moldova.

Astfel, 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. pct.1 din proiect (art.41 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea privind sistemul public de pensii nr.156/1998)**

Articolul 41 se completează cu alineatele (2<sup>1</sup>) și (2<sup>2</sup>) cu următorul cuprins:

(2<sup>1</sup>) Pentru persoanele care au realizat un stagiu de cotizare de cel puțin 10 ani în locuri de muncă prevăzute de Lista locurilor de muncă încadrate în condiții speciale în temeiul cărora se acordă pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase și a Modulului de aplicare a Listei indicate, aprobată de Guvern, vârsta de pensionare se reduce cu 5 ani față de vârsta standard de pensionare indicată în tabelul nr.2 pentru anul respectiv.

[...]

#### **Obiecții:**

Analizând norma prenotată, se stabilește că de o manieră neclară și interpretabilă se face referire la Lista locurilor de muncă încadrate în condiții speciale în temeiul cărora se acordă pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase și a Modulului de aplicare a Listei indicate.

Prin urmare, analizând legislația din acest domeniu, se remarcă lipsa prevederilor în vigoare (lacună de drept) ce ar institui expres locurile de muncă încadrate în condiții speciale, precum și mecanismul de aplicare a acestora.

Pericolul acestor factori de risc constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, în ceea ce privește subiecții (numărul, categoriile) care vor fi incluși în lista locurilor de muncă încadrate în condiții speciale în temeiul cărora se acordă pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase. La fel, incertitudinea planează și asupra mecanismelor de realizare a drepturi, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care sunt responsabili, situații în care entitatea responsabilă de executarea legii respective va putea prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Astfel, lipsa prevederilor normative privind executarea proiectului, nu va produce efectele scontate.

**Recomandări:**

Promovarea și aprobarea Hotărârii Guvernului care reglementează Lista locurilor de muncă încadrate în condiții speciale în temeiul cărora se acordă pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase și a Modulii de aplicare a Listei indicate, în termeni proximi.

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.I. pct.3 din proiect (art.52<sup>1</sup> alin.(4) din Legea privind sistemul public de pensii nr.156/1998)**

Articolul 52<sup>1</sup> se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

(4) De la 1 aprilie 2018 se valorizează pensiile beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017.

**Obiecții:**

Semnalăm că implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea mijloacelor financiare. Examinând documentele aferente, proiectul legii asigurărilor sociale pe anul 2018 și proiectul legii bugetului de stat, se constată lipsa alocării mijloacelor financiare pentru valorizarea pensiilor pentru limită de vârstă și de dizabilitate. În nota informativă se prezintă doar calcule, fără a justifica alocarea sumelor financiare necesare la implementarea proiectului.

În acest context, evidențiem că potrivit art.131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”. În aceeași ordine de idei, art.17 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 stipulează că: „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.”

Prin urmare, normele proiectului în lipsa alocării mijloacelor financiare, nu pot fi implementate.

La fel, atenționăm asupra lipsei procedurii administrative în ceea ce privește mecanismul de aplicare a valorizării pensiilor pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017.

Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în ambiguitatea pe care o generează, îndeosebi cele referitoare la aplicarea normei respective în lipsa mijloacelor financiare necesare și mecanismului de aplicare a valorizării pensiilor pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate.

Astfel, lipsa mijloacelor financiare și a unei proceduri administrative clare, creează o incertitudine și o „promisiune falsă” privind valorizarea pensiilor beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017 de la 1 aprilie 2017.

**Recomandări:**

Promovarea prevederilor, doar în cazul în care sunt alocate mijloace financiare pentru valorizarea pensiilor.

Stabilirea clară a mecanismului de aplicare a valorizării pensiilor pentru limită de vârstă și a pensiei de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop reglementarea condițiilor privind acordarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase. Stabilirea stagiului minim special de 10 ani atât pentru bărbați cât și pentru femei, realizat la locurile de muncă încadrate în condiții speciale, necesar obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă în condiții avantajoase, cu condiția realizării unui stagiu minim de cotizare de 15 ani. Totodată, se propune valorizarea pensiilor pentru limită de vârstă și de dizabilitate stabilite în anii 2012-31 martie 2017, de la 1 aprilie 2018.

~~Prevederile promovate asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și sunt conforme interesului public.~~

Autorul nu a respectat rigorile de transparență decizională. Argumentele invocate în nota informativă sunt insuficiente, deoarece nu justifică alocarea mijloacelor financiare la implementarea proiectului.

Unele norme ale proiectului necesită a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați. Lipsa mijloacelor financiare și a mecanismelor clare de aplicare, pot genera unele prevederi ale proiectului în norme irealizabile și declarative.

19.12.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Dorina GALAMAGA, Inspector superior *Galamaga*