



Pr. 3/21.01.15
CPS, Df

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

Nr. 08 / 478 din 12.01.2015
La nr. 3 din 21 ianuarie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă:

- raport de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file;
- anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director-adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: Cristina Chistol
Tel.: 022-257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	202
"13" 02	2015
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative
(Legea 156/98; Legea 147/2014)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este perfecționarea sistemului de protecție socială a persoanelor care beneficiază de pensii pentru limită de vîrstă potrivit prevederilor Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat și de suport financiar de stat la pensie (în mărime de 100-180 lei) în conformitate cu prevederile art III al Legii nr.147 din 17 iulie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

În acest sens, se propune modificarea algoritmului de calcul a pensiei pentru limită de vîrstă, prin combinarea mecanismului contributiv actual (bazat pe venitul mediu lunar asigurat pe toată perioada de activitate), cu cel necontributiv caracteristic suportului financiar (stabilit în formă fixă pentru toate categoriile de beneficiari – 400lei).

d. Suficiența argumentării. Proiectul, este inițiat întru realizarea amplei agende a fracțiunii parlamentare a PCRM ce ține de protecția socială a populației, fapt care este apreciabil și salutar.

Totodată, apreciind nota de argumentare a proiectului prin prisma normelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.20 lit.a) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, cuantificăm multiple lacune ce determină neclarități vis-à-vis de condițiile ce au impus elaborarea și promovarea amendamentelor propuse și necesitatea îmbunătățirii autentice a notei aferente a proiectului.

În acest sens, evidențiem lipsa unei baze argumentative solide în ceea ce privește deficiențele mecanismului de achitare a ajutorului financiar (în formula actuală), constatăte în cadrul procesului de implementare a acestuia. Totodată, autorul nu a relevat potențialul impact pozitiv și inerența comasării celor 2 tipuri de plăți (pensia pentru limită de vîrstă și ajutorul financiar la pensie).

Argumentele expuse de către autor după cum urmează: „mecanismul acestui suport financiar este unul defectuos, care comportă un șir de elemente negative: inechitate socială față de cei care au muncit mai mult și au realizat venituri asigurate mai mari; aspectul provizoriu al plăților; cheltuieli sporite de administrare și incomodități fizice pentru persoanele în etate la momentul încasării plăților, etc.), sunt generale și declarative.

Aceste raționamente nu rezistă unui exercițiu critic superficial și provoacă neclarități cu referire la natura problemelor cu care se confruntă beneficiarii de ajutor financiar la pensie (în ce constă inechitatea socială, ce circumstanțe denotă cheltuieli sporite de administrare și care sunt incomoditățile fizice concrete întâmpinate de către persoanele în etate la momentul încasării plăților).

Astfel, se recomandă autorului completarea notei informative cu argumente concludente ce ar spori forța probantă a amendamentelor propuse.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

În esență implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare care urmează a fi suportate din contul resurselor bugetare.

Autorul a reliefat în conținutul notei informative costul estimativ de integrare în practica bugetară a amendamentelor propuse, cât și eventualele surse de acoperire a cheltuielilor financiare ce pot fi utilizate întru realizarea proiectului. Astfel, aprecierea notei de argumentare denotă, aparent, întrunirea exigențelor stabilite la acest capitol de prevederile art.20 lit.d) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, potrivit cărora autorul prezintă fundamentarea economico-financiară a proiectului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

Totodată, analiza minuțioasă a raționamentelor expuse, relevă superficialitatea examinării sustenabilității proiectului de către autor. Astfel, ținând cont de faptul că proiectul este înaintat în condiții de austeritate bugetară financiară, se recomandă revizuirea și completarea notei de argumentare a proiectului cu aspectele evidențiate anterior.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele unei categorii de subiecți (beneficiarilor de pensii pentru limită de vîrstă). Astfel, în contextul principiului constituțional al solidarității sociale și a obligației statului de a întreprinde măsurile necesare pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent (conform prevederilor art.47 al Constituției Republicii Moldova), apreciem că proiectul nu este în detrimentul interesului public general al societății.

Totodată, ținând cont de faptul că amendamentele presupune de facto majorarea unor plăți achitate din contul resurselor bugetate, accentuăm că promovarea acestuia în lipsa unei fundamentări economico-financiare multiaspectuale și echilibrate, poate prejudicia bugetul de stat.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

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

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.I pct.3 al proiectului care completează prevederile Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu art.14/1: „ (2) Quantumul pensiei de bază va fi revăzut spre majorare în fiecare an în cadrul procesului bugetar, majorările fiind operate, ca regulă, la data generală a indexării pensiilor prevăzută de legislație, ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată” .

Completarea propusă este în conflict cu norma generală ce reglementează modul, termenul și periodicitatea indexării pensiilor statuată de prevederile art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998, potrivit căreia: „Pensiile se indexează anual, la 1 aprilie. Coeficientul de indexare constituie media dintre creșterea anuală a indicelui prețurilor de consum și creșterea anuală a salariului mediu pe țară pentru anul precedent, determinate în modul stabilit de Guvern, indexării fiind supusă numai partea de pensii achitată din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat”.

Totodată, adoptarea unei excepții privind modul de indexare a unei categorii de pensii contravine principiilor directorii ale organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale, potrivit cărora statul organizează și garantează sistemul public bazat pe aceleași norme de drept (principiul unicității) și asigură tuturor participanților la sistemul public – contribuabili și beneficiari – un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege (principiul egalității). În aceeași ordine de idei, aceasta, va crea un precedent în temeiul căruia alți beneficiari vor solicita modificarea cadrului legal și reglementarea indexării suplimentare.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a noimei propuse prin prisma normelor generale ce reglementează modul, condițiile, termenul și periodicitatea de indexare a pensiilor și excluderea sintagmei „ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată” din conținutul completării propuse.

Redacția propusă, poate fi susținută doar în cazul identificării de către autor a surselor financiare bugetare disponibile ce pot fi ulterior utilizate pentru acoperirea cheltuielilor legate de indexarea periodică a pensiilor, cât și cu respectarea principiilor directorii ale organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale analizate anterior (în acest sens impunându-se completarea prevederilor art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu norme ce ar asigura egalitatea tuturor beneficiarilor de pensii).

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.I pct.3 al proiectului care completează prevederile Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu art.14/1: „ (2)Cuantumul pensiei de bază va fi revăzut spre majorare în fiecare an în cadrul procesului bugetar, majorările fiind operate, ca regulă, la data generală a indexării pensiilor prevăzută de legislație, ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată” .

Norma, în redacția propusă spre examinare, provoacă neclarități la capitolul determinării circumstanțelor în care autoritatea trebuie să revizuiască și să indexeze suplimentar plățile în speță, coeficientului concret de indexare, cît și a periodicității admise de indexare a pensiei pentru limită de vîrstă. Astfel, datorită caracterului lacunar al normei și lipsei informațiilor în speță, sunt create condiții de exercitare a unor atribuții excesive de către autoritățile administrației publice.

Norma, în redacția propusă, admite eludarea cadrului normativ de către autoritățile publice și nu va asigura intervenția promptă a acestora (neindexarea suplimentară a plăților, deși intervin circumstanțe excepționale), per contrario, aceasta poate determina gestionarea ineficientă a banilor publici.

Recomandarea: Se recomandă autorului reformularea normei propuse și reglementarea circumstanțelor în care autoritatea trebuie să revizuiască și să indexeze suplimentar plățile în speță, coeficientului concret de indexare, cît și periodicitățile admise de indexare a pensiei pentru limită de vîrstă. Totodată, aprobarea completărilor propuse trebuie precedată de completarea normei generale statuate de prevederile art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.


7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cîrorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Cristina Chistol
inspector al Direcției legislative și expertiză anticorupție
10 Februarie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea 156/98; Legea 147/2014)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Art.I pct.3 al proiectului care completează prevederile Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu art.14/1: „ (2) Quantumul pensiei de bază va fi revăzut spre majorare în fiecare an în cadrul procesului bugetar, majorările fiind operate, ca regulă, la data generală a indexării pensiilor prevăzută de legislație, ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată”.</p>	<p>Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare</p>	<p>Completarea propusă este în conflict cu norma generală ce reglementează modul, termenul și periodicitatea indexării pensiilor statuată de prevederile art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998, potrivit cărora: „Pensiile se indexează anual, la 1 aprilie. Coeficientul de indexare constituie media dintre creșterea anuală a indicelui prețurilor de consum și creșterea anuală a salariului mediu pe țară pentru anul precedent, determinate în modul stabilit de Guvern, indexării fiind supusă numai partea de pensii achitată din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat”.</p> <p>Totodată, adoptarea unei excepții privind modul de indexare a unei categorii de pensii contravine principiilor directorii ale organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale, potrivit cărora statul organizează și garantează sistemul public bazat pe aceleași norme de drept (principiul unicității) și asigură tuturor participanților la sistemul public – contribuabili și beneficiari – un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește</p>	<p>Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a normei propuse prin prisma normelor generale ce reglementează modul, condițiile, termenul și periodicitatea de indexare a pensiilor și excluderea sintagmei „ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată” din conținutul completării propuse.</p> <p>Redacția propusă, poate fi susținută doar în cazul identificării de către autor a surselor financiare bugetare disponibile ce pot fi ulterior utilizate pentru acoperirea cheltuielilor legate de indexarea periodică a pensiilor, cât și cu</p>

		drepturile și obligațiile prevăzute de lege (principiul egalității). În aceeași ordine de idei, aceasta, va crea un precedent în temeiul căruia alți beneficiari vor solicita modificarea cadrului legal și reglementarea indexării suplimentare.	respectarea principiilor directorii ale organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale analizate anterior (în acest sens impunându-se completarea prevederilor art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu norme ce ar asigura egalitatea tuturor beneficiarilor de pensii).	
2	Art.1 pot.3 al proiectului care completează prevederile Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 cu art.14/1. „(2) Cuantumul pensiei de bază va fi revizuit spre majorare în fiecare an în cadrul procesului bugetar, majorările fiind operate, ca regulă, la data generală a indexării pensiilor prevăzută de legislație, ori, la necesitate, suplimentar, la o altă dată”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Norma, în redacția propusă spre examinare, provoacă neclarități la capitolul determinării circumstanțelor în care autoritatea trebuie să revizuiască și să indexeze suplimentar plățile în speță, coeficientului concret de indexare, cât și a periodicității admise de indexare a pensiei pentru limită de vîrstă. Astfel, datorită caracterului lacunar al normei și lipsei informațiilor în speță, sunt create condiții de exercitare a unor atribuții excesive de către autoritățile administrației publice. Norma, în redacția propusă, admite eludarea cadrului normativ de către autoritățile publice și nu va asigura intervenția promptă a acestora (neindexarea suplimentară a plăților, deși intervin circumstanțe excepționale), per contrariu, aceasta poate determina gestionarea ineficientă a banilor publici.	Se recomandă autorului reformularea normei propuse și reglementarea circumstanțelor în care autoritatea trebuie să revizuiască și să indexeze suplimentar plățile în speță, coeficientului concret de indexare, cât și periodicitățile admise de indexare a pensiei pentru limită de vîrstă. Totodată, aprobarea completărilor propuse trebuie precedată de completarea normei generale statuate de prevederile art. 13 alin. (1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998.