

05 Iulie 2012, nr. 549

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii cu privire la minimul de existență**

(înregistrat în Parlament cu numărul 1313 din 13 Iunie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la minimul de existență.

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Scopul proiectului Legii cu privire la minimul de existență îl constituie reglementarea la nivel legislativ a argumentării reglementării politicilor statului în domeniul social, proporțional costului de trai, pentru asigurarea unui standard de viață adecvat.

Potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege prevede reglementarea garanțiilor minime de stat privind veniturile populației, care va fi utilizat la evaluarea generală a nivelului de trai al populației, argumentarea necesității de modificare a mărimilor salariului minim și pensiei minime de vârstă în scopul stabilirii bazei juridice privind modul de calculare și utilizare a indicatorului privind minimul de existență în promovarea politicilor sociale ale statului.

În acest context, proiectul legii în cauză determină noțiunea, componența și modalitatea de calcul a mărimii valorice a minimului de existență, precum și domeniul de aplicare a acestui indicator. Se propune ca minimul de existență să fie utilizat la evaluarea generală a nivelului de trai al populației și pentru argumentarea modificării cuantumului salariului și al pensiei minime de vârstă, a venitului lunar minim garantat al familiei, burselor, indemnizațiilor, compensațiilor, reglementate prin actele legislative respective.

Astfel, minimul de existență se va determina în medie, lunar, per persoană, sub aspect teritorial și diferențiat după grupurile socio-demografice ale populației (copii, populație aptă de muncă, persoane peste limita vârstei de pensionare). Mărimea minimului de existență se va calcula trimestrial prin metoda normativ-statistică, de către Biroul Național de Statistică, prin însumarea mărimii valorice a coșului alimentar, a cheltuielilor pentru procurarea mărfurilor industriale și achitarea serviciilor, precum și a mărimilor primelor și contribuțiilor obligatorii.

### **Fundamentarea proiectului**

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

**5. Suficiența argumentării.** Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, analiza impactului de reglementare, etc. Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare parțială, evidențiind anumite elemente noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente. Nu se regăsesc argumentări referitoare la sursele de finanțare, de unde vor fi luați banii pentru o majorare a tuturor plăților. La etapa actuală, avînd în vedere posibilitățile limitate ale bugetului de stat, indicele nivelului minim de existență nu va fi corelat cu volumul plăților enumerate în proiect. Mai mult, remarcăm că pentru creșterea salariilor și pensiilor minime, ajustate la nivelul minim de existență, este nevoie de surse financiare considerabile și totul va depinde de capacitățile financiare ale țării. Din acest punct de vedere proiectul conține mari riscuri de coruptibilitate și poate fi apreciat ca unul care va rămîne doar la nivel declarativ.

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, încalcîndu-se astfel și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din același act legislativ, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

În acest sens, nota de fundamentare nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, deși în această materie există un șir de standarde elaborate la nivelul Uniunii Europene.

**7. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege. De asemenea, autorii proiectului nu indică sursele de finanțare și nici nu menționează dacă Guvernul dispune de astfel de surse.

Intrarea în vigoare a prevederilor proiectului din data publicării vor avea drept impact modificarea indicilor bugetari. În legătură cu acest fapt, este imperios necesară respectarea cerințelor alin. (6) art. 131 din Constituția Republicii Moldova care statuează că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără

stabilirea sursei de finanțare.

În același sens sunt și prevederile art. 11, alin.(5) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24 mai 1996, care stabilesc că, după adoptarea legii bugetare anuale:

- a) nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;
- b) nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată.

Totodată, considerăm că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul de Lege cu privire la minimul de existență promovează interesele unor pături largi socio-demografice ale societății în procesul punerii în aplicare a politicilor sociale, fiind în detrimentul Guvernului care va fi obligat să-și asume garantarea minimului de existență, pentru a le asigura cetățenilor un nivel de trai decent. Prin ajustarea salariului minim la cuantumul minimului de existență stabilit pe țară, va fi posibilă excluderea cazurilor de discriminare a unor categorii de populație față de alte categorii, cât și garantarea cetățenilor unui venit la nivelul minimului de existență pe republică.

**9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului.** Din analiza textului proiectului rezultă că acesta va pune în pericol siguranța bugetară și capacitatea de plată a Guvernului. Astfel, Guvernul, prin proiectul Legii cu privire la minimul de existență nu va soluționa această problemă, deoarece din start este invocată ideea că, utilizarea minimului de existență la argumentarea necesității de modificare a mărimilor salariului minim și pensiei minime de vârstă, a venitului lunar minim garantat familiei, a mărimilor burselor, a indemnizațiilor și compensațiilor se va face reieșind din posibilitățile financiare ale statului. În acest context, argumentările autorului expuse în favoarea proiectului de lege reduc, practic, la zero eficiența adoptării lui.

**10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Anumite prevederi ale proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. În acest context, notăm faptul că, prin punerea în aplicare a prevederilor din proiect se va admite o necorespondere cu exigențele enunțate în Legea fundamentală a statului, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legea privind actele legislative, etc.

**11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

**12. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice. În acest sens, Biroul Național de Statistică va avea funcția de a calcula, trimestrial, prin metoda normativ-statistică, mărirea minimului de existență, prin însumarea mărimii valorice a coșului alimentar, a cheltuielilor pentru procurarea mărfurilor industriale și achitarea serviciilor, precum și a mărimilor primelor și contribuțiilor obligatorii.

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- scopul proiectului de lege îl constituie reglementarea la nivel legislativ a argumentării reglementării politicilor statului în domeniul social, proporțional costului de trai, pentru asigurarea unui standard de viață adecvat, reglementarea garanțiilor minime de stat privind veniturile populației, care va fi utilizat la evaluarea generală a nivelului de trai al populației, argumentarea necesității de modificare a mărimilor salariului minim și pensiei minime de vârstă în scopul stabilirii bazei juridice privind modul de calculare și utilizare a indicatorului privind minimumul de existență în promovarea politicilor sociale ale statului;
- deși este menit să contribuie la stabilirea minimumului de existență și promovarea unor politici sociale pentru asigurarea unui trai decent în Republica Moldova, proiectul de lege nu este însoțit de explicații suficiente pentru reglementările propuse, nu evidențiază evaluarea impactului aplicării viitoarei legi, nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege, nu indică sursele de finanțare și nici nu menționează dacă Guvernul dispune de astfel de surse;
- prevederile proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, fiind admisă o necorespondere cu exigențele enunțate în Legea fundamentală a statului, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legea privind actele legislative, etc.;
- implementarea proiectului legii va pune în pericol siguranța bugetară și capacitatea de plată a Guvernului, acesta nu va soluționa problema în cauză, deoarece prevede că, utilizarea minimumului de existență se va face reieșind din posibilitățile financiare ale statului, reducînd, practic, la zero eficiența adoptării lui.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**