

21 Noiembrie 2008, nr. 363

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la minimumul de existență în RM

(înregistrat în Parlament cu numărul 3042 din 28 Octombrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 minimumul de existență în RM .

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, 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. Potrivit notei informative proiectul de lege este elaborat în scopul promovării unui mecanism de garantare a prevederilor art. 47 din Constituție și stabilirii unui temei pentru elaborarea și promovarea politicilor sociale ale statului. Proiectul de lege vizează în principal următoarele elemente:

- destinația minimumului de existență;
- definirea coșului minim de consum și modul lui de determinare;
- cuantumul minimumului de existență, periodicitatea calculării și modalitatea determinării lui;
- evidența cuantumului minimumului de existență la calcularea salariului minim și a pensiei minime pentru limita de vîrstă, precum și la stabilirea mărimii burselor, indemnizațiilor și altor plăți sociale.

Proiectul de lege conține anumite prevederi și principii pentru un mecanism de determinare a minimumului de existență, însă careva norme concrete în acest sens nu se stabilesc. Conceptual proiectul nu poate fi înțeles, deoarece acesta nu cuprinde norme suficiente pentru a asigura o coerență a normelor conținute în proiect. Mai degrabă acest proiect ar putea fi considerat drept o propunere legislativă a deputatului, pentru ca Guvernul să examineze situația și să elaboreze un proiect de lege prin care să se propună un mecanism de determinare a minimumului de existență prin corelarea nivelului de trai, salariului minim și compensațiilor nominative care trebuie să intervină pentru a asigura fiecărei persoane dreptul la existență. Din acest punct de vedere oportunitatea proiectului va fi greu de determinat și prin urmare nu va putea fi promovat, avînd un caracter declarativ și ineficient.

În același timp, proiectul legii supus expertizei nu are o structură logică și bine argumentată, ceea ce nu corespunde cerințelor capitolului VI din Legea 780/2001 privind actele legislative. Proiectul nu este structurat pe capitole pentru a sistematiza materia. Proiectul nu conține norme de fond clare. Acesta instituie doar careva proceduri care la rîndul său sunt formulate printr-un șir de norme de trimitere și blanchetă, fapt ce îl va face inoperant din start.

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.

Nota informativă în calitate de elemente ale reglementării evidențiază:

- 1) Necesitatea stabilirii minimumului de existență;
- 2) Ajustarea salariului minim la cuantumul minimumului de existență;
- 3) Ajustarea pensiei minime la cuantumul minimumului de existență;
- 4) Ajustarea indemnizațiilor și plăților sociale la cuantumul minimumului de existență.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. 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 suficiente referitoare la sursele de finanțare, de unde vor fi luați banii pentru o majorare a tuturor plăților. De asemenea nu sunt oferite explicații de ce prevederile proiectului nu stabilesc norme de fond, dar operează în majoritatea lor cu norme de trimitere sau de blanșetă. Din aceste motive, considerăm argumentarea proiectului drept insuficientă și valabilă doar parțial. Considerăm că abordarea problemei este expusă într-un mod prea simplist, fapt ce îi conferă proiectului un caracter declarativ. Lipsa interacțiunii cu cadrul legal privind salarizarea și modul de determinare a salariului minim și a altor plăți sociale, precum și lipsa unor reglementări concrete de fond, face ca proiectul de lege să fie conceput mai degrabă drept o propunere legislativă decît un proiect de lege. Din acest punct de vedere proiectul conține mari riscuri de coruptibilitate și poate fi apreciat ca unul cu tentă preelectorală.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, 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 face nici o referire la standardele și legislația Uniunii Europene în ceea ce privește asigurarea minimumului de existență. Problema abordată în proiect este prea serioasă și trebuie să fie privită ca atare, dar nu într-un mod simplist. Analiza comparativă a legislației în domeniu și prezența reglementărilor UE ar fi un argument serios în susținerea ideii de a reglementa prin lege acest domeniu.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, 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 a proiectului nu face nici o referire și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege. Deși proiectul propune ca minimul de existență să crească treptat, autorii proiectului nu indică sursele de finanțare și nici nu menționează dacă Guvernul și agenții economici dispun de astfel de surse.

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 nr. 235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîria Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Din cele relatate constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea proiectului și o considerăm drept un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează interesele unor pături largi ale societății și este în dezavantajul Guvernului și al agenților economici.

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului rezultă că acesta pune în pericol siguranța bugetară și capacitatea de plată a agenților economici. Intrarea în vigoare a prevederilor proiectului din data publicării și creșterea treptată a minimumului de existență vor avea drept impact modificarea indicilor bugetari. În legătură cu acest fapt este imperios necesară respectarea cerințelor art. 11, alin.(5) din Legea nr. 847/1996, privind sistemul bugetar și procesul bugetar, 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.

Din analiza proiectelor de legi privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor de stat pe anul 2009, constatăm că acestea nu cuprind cheltuieli suficiente pentru majorarea alocațiilor în vederea creșterii pensiilor și altor plăți sociale, potrivit unui eventual mecanism determinat de minimumul de existență.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Raportarea proiectului de lege la legislația în vigoare denotă faptul că prevederile acestuia nu sunt coroborate cu un șir de reglementări existente.

În această ordine de idei, menționăm că analiza reglementărilor proiectului a relevat un șir de neconcordanțe dintre prevederile acestuia cu cele ale actelor legislative în vigoare, printre care menționăm:

- * Constituția
- * Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar;
- * Legea privind actele legislative;
- * Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului etc.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În general, prevederile proiectului corespund normelor lingvistice de redactare juridică. Cu toate acestea, se atestă unele greșeli gramaticale și utilizarea anumitor formulări lingvistice ambigue, utilizarea anumitor termeni care au o altă definiție decât cele utilizate în legislație și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizând activitatea acestora.

Concluzii

Concluzionând asupra proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative expunem următoarele:

A. Deși este menit să contribuie la stabilirea minimumului de existență și promovarea unor politici salariale pentru asigurarea unui trai decent în Republica Moldova, proiectul de lege:

- * nu este însoțit de explicații suficiente pentru reglementările propuse;
- * nu este însoțit de evaluarea impactului aplicării viitoarei legi;
- * promovează neclaritatea unor proceduri etc.

B. Proiectul este afectat de un șir de elemente de coruptibilitate, care urmează a fi înlăturate, cele mai importante fiind legate de:

- * abundența normelor ambigue;
- * persistă norme de trimitere și blanchetă;

* se evidențiază prezența normelor contrare prevederilor legislației în vigoare.

C. Examinarea și aprobarea eventuală a proiectului de către Parlament, necesită o activitate minuțioasă, atât în identificarea resurselor de finanțare, cât și în redactarea propriu-zisă, astfel încât proiectul să corespundă tuturor exigențelor determinate de domeniul de reglementare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției