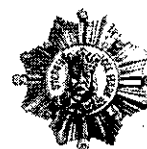




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 274/2021  
CPS

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

Nr. 06/2-6923 din 19.10.2021

La nr. 274 din 12.10.2021

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.315 din 23.12.2016 privind prestațiile sociale pentru copii (art.1, 3, 4, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2302</u>		
" <u>20</u> "	<u>10</u>	<u>2021</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7479 din 19.10.2021**

### **la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.315 din 23.12.2016 privind prestațiile sociale pentru copii (art.1, 3, 4, ș.a.)**

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.

Cu referire la promovarea proiectului, reglementările acestuia, în varianta remisă pentru efectuarea expertizei anticorupție, sunt similare celor prevăzute prin proiectul de act legislativ înregistrat în Parlament cu nr.344/21.07.2020, rezultatele expertizei anticorupție fiind expuse de către Centrul Național Anticorupție în raportul nr.ELO20/6729 din 07.08.2020.

Prin urmare, ținând cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține prevederi similare celor formulate prin inițiativa legislativă nr.344/21.07.2020, Centrul menține concluziile expuse în raportul de expertiză enunțat supra, bazate pe aceeași analiză efectuată, însă cu unele completări.

##### **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 RM, 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**

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop asigurarea unui trai decent populației, încurajarea inițiativelor de tineret, stoparea migrației masive și asigurarea unui viitor cu perspective Republicii Moldova.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 315/2016 privind prestațiile sociale pentru copii, prin instituirea unui plafon minim al sumei indemnizației unice la nașterea copilului, care nu va fi mai mică de două salarii medii pe economie prognozate în cazul nașterii primului copil, și nu mai mică decât de trei salarii medii pe economie prognozate în cazul celorlalte nașteri ulterioare.

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

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

Proiectul promovează interesele copiilor nou-născuți de a beneficia de un suport financiar din partea statului, sub formă de indemnizație, care urmează să fie acordată la împlinirea vârstei de 18 ani, precum și interesele statului privind prevenirea fenomenului de migrare în masă a populației peste hotare, precum și asigurarea unei perspective tinerilor din țară, 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.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile."

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale - în calitate de autoritate abilitată cu funcția de a elabora politici publice în domeniul protecției sociale, conform pct.5-7 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 149/2021, precum și a Casei Naționale de Asigurări Sociale - în calitate de autoritate responsabilă de asigurarea realizării politicilor sociale ale statului orientate spre garantarea drepturilor sociale ale cetățenilor prin administrarea sistemului public de asigurări sociale și gestionarea bugetului asigurărilor sociale de stat.

#### **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: „Ținând cont de faptul că proiectul promovează un obiectiv strategic de prioritate națională, pentru implementarea acestuia cheltuielile vor avea o proveniență bugetară. În aceste condiții, Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, urmează să planifice și identifice resurse din bugetul pentru anul 2022."

Prin urmare, analizând obiectul de reglementare propus prin proiect, și anume cu referire la instituirea unui plafon minim al sumei indemnizației unice la nașterea copilului, se atestă că 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, deși în nota informativă se indică sursa de finanțare (bugetul de stat), totuși, potrivit exigențelor art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, autorul nu menționează dacă reglementările propuse se vor încadra în limita bugetului de stat pentru anul 2022. Acest fapt necesită a fi redat expres în nota informativă, pentru a garanta întregului proiect o fundamentare bugetară în procesul promovării.

Totodată, în notă se atestă lipsa estimării cheltuielilor legate de implementarea reglementărilor propuse, fapt ce creează incertitudini vizavi de presiunea reală asupra bugetului de stat, 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 *"(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".*

În acest sens, se invocă Hotărârea Curții Constituționale nr.8/11.03.2021 privind controlul constituționalității Legii nr.236 din 16 decembrie 2020 privind modificarea unor acte normative și a Legii nr.240 din 16 decembrie 2020 pentru modificarea unor acte normative (activitatea farmaceutică), unde Curtea a reținut că: *"76. [...] sarcina principală a Guvernului în procedura stabilită de articolul 131 alin.(4) din Constituție este să se pronunțe prin aviz dacă acceptă sau nu propunerea legislativă sau amendamentul, legislativ din perspectiva impactului bugetar pe care acestea îl implică. 77. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că acceptul Guvernului trebuie să precedă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea unei propuneri legislative sau a unui amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor/cheltuielilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat [...]. 83.[...] Constituția obligă Parlamentul să solicite și să aștepte avizul Guvernului privind amendamentele depuse în procedura prevăzută de articolul 131 alin.(4) din Constituție. De asemenea, Constituția obligă Guvernul să avizeze amendamentele trimise de Parlament în baza procedurii prevăzute de articolul 131 alin.(4) din Constituție. Astfel, dacă un proiect de lege cu impact bugetar a fost avizat pozitiv de Guvern, dar în cadrul unei etape de procedură legislativă ulterioară avizării se propun amendamente, atunci, în spiritul articolului 131 alin.(4) din Constituție, și amendamentele trebuie să fie acceptate/avizate de Guvern."*

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituția.

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 nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

### **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**

**Art.I pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.315/2016**

Art.I. - Legea nr.315/2016 privind prestațiile sociale pentru copii [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...]

5. Prevederile de la articolul 6 devin alineatul (1), iar articolul se completează cu alineatul (2), care va avea următorul cuprins:

„Indemnizația pentru susținerea copilului se depozitează în bugetul de stat și se eliberează la cererea copilului care a atins vârsta de 18 ani. Cu titlu de excepție, indemnizația pentru susținerea copilului va fi eliberată anticipat la cererea reprezentantului legal în caz de deces al copilului ori în caz de stabilire copilului, în condițiile legii, a gradului de dizabilitate severă.”

**Obiecții:**

Potrivit normei analizate, se instituie un nou mecanism de susținere a copiilor, prin acordarea unei indemnizației. În acest sens, proiectul nu reglementează clar perioada de timp în cadrul căreia: 1) tinerii care au împlinit vârsta de 18 ani au dreptul să solicite primirea indemnizației (timp de 1, 2 sau 10 ani după împlinirea vârstei de 18 ani); 2) reprezentantul legal poate cere indemnizația și în ce cuantum, în caz de deces al copilului sau în caz de stabilire a copilului a gradului de dizabilitate severă.

Totodată, în ceea ce privește situația în care copilului i se stabilește gradul de dizabilitate severă, normele proiectului nu stabilesc modalitatea de acordare a indemnizației pentru susținere a copiilor – achitarea doar a unei părți din indemnizație calculată de la nașterea copilului și până la stabilirea gradului de dizabilitate severă sau copilul va avea dreptul de a primi indemnizație până la împlinirea vârstei de 18 ani. În ultimul caz, nu este clar dacă indemnizația va fi achitată lunar reprezentantului legal al copilului, de fiecare dată fiind necesară o cerere în acest sens, sau va fi achitată la o anumită perioadă de timp (semestrial, anual etc.)

Concomitent, întru eliminarea unor eventuale discriminări, considerăm oportună completarea proiectului cu prevederi care să stabilească clar faptul că indemnizația urmează să fie acordată tuturor copiilor, inclusiv copiilor rămași fără ocrotire părintească.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

**Recomandări:**

Completarea proiectului cu norme privind: 1) acordarea indemnizației tuturor copiilor, fără discriminare; 2) perioada de timp în cadrul căreia tinerii care au împlinit vârsta de 18 ani au dreptul să solicite primirea indemnizației; 3) perioada de timp în cadrul căreia reprezentantul legal al copilului decedat poate cere indemnizația și în ce cuantum; 4) modalitatea achitării indemnizației copiilor cărora li se stabilește gradul de dizabilitate severă.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

**Riscuri de corupție:**

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



#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop asigurarea unui trai decent populației, încurajarea inițiativelor de tineret, stoparea migrației masive și asigurarea unui viitor cu perspective Republicii Moldova.

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.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

De asemenea, în cadrul expertizei anticorupție au fost identificați factori de risc, precum lacună de drept, prevederi discriminatorii, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, privind acordarea indemnizației tuturor copiilor, fără discriminare; perioada de timp în cadrul căreia tinerii care au împlinit vârsta de 18 ani au dreptul să solicite primirea indemnizației; perioada de timp în cadrul căreia reprezentantul legal al copilului decedat poate cere indemnizația și în ce cuantum; modalitatea achitării indemnizației copiilor cărora li se stabilește gradul de dizabilitate severă.

Subsidiar, reieșind din obiectul de reglementare al proiectului de lege propus, în procesul de promovare a acestuia este necesară consultarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale - în calitate de autoritate abilitată cu funcția de a elabora politici publice în domeniul protecției sociale, conform pct.5-7 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.149/2021, precum și cu Casa Națională de Asigurări Sociale - în calitate de autoritate responsabilă de asigurarea realizării politicilor sociale ale statului orientate spre garantarea drepturilor sociale ale cetățenilor prin administrarea sistemului public de asigurări sociale și gestionarea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Suplimentar, cu referire la promovarea proiectului, ținând cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține prevederi similare celor formulate prin inițiativa legislativă nr.344/21.07.2020, Centrul menține concluziile expuse în raportul de expertiză nr.ELO20/6729 din 07.08.2020, bazate pe aceeași analiză efectuată, însă cu unele completări.

19.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

