

Pr. 99/29.03.22  
CPS



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-2258 din 15.04.2022

La nr. 99 din 29.03.2022

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic beneficiarilor de pensii, de alocații sociale de stat și altor categorii de beneficiari.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>06/2-2258</u>
"19"	<u>04</u> 20 <u>22</u>
Ora	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/7880 din 14.04.2022**

### **la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic beneficiarilor de pensii, de alocații sociale de stat și altor categorii de beneficiari**

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 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.

##### **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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie. Prin urmare, deși rigorile de

transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

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

Potrivit notei informative *„se propune adoptarea unei legi organice speciale care va prevedea acordarea unui suport financiar unic mai multor categorii de beneficiari din păturile social-vulnerabile, astfel încât aceștia să nu resimtă atât de grav majorările în lanț a tarifelor și prețurilor din acest an”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune reglementarea acordării suportului financiar unic, în valoare de 10 000 lei, beneficiarilor de pensii, de alocații sociale de stat, veterani de război, beneficiarilor de ajutor social în condițiile Legii nr.139/2012 și beneficiarilor de ajutor pentru perioada rece a anului în condițiile Legii nr.190/2012. 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**

Prevederile proiectului promovează interesul mai multor categorii de persoane - beneficiari de pensii, de alocații sociale de stat, de ajutor social, de ajutor pentru perioada rece a anului și veterani de război, prin acordarea suportului financiar unic până la 01 mai 2022, de către Casa Națională de Asigurări Sociale. Întrucât proiectul este elaborat în scopul susținerii financiare a cetățenilor cu venituri mici, constatăm că interesul promovat corespunde interesului public general.

### **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”*.

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

#### **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”*.

Implementarea în practică a prevederilor proiectului presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat. Potrivit notei informative, autorul estimează cheltuieli *„de peste opt mld. lei din bugetul de stat sau, în caz de necesitate, din contul rezervelor BNM. Cifrele exacte urmează a fi calculate de către Guvern”*.

Totodată, luând în considerare că adoptarea proiectului de act normativ implică alocarea mijloacelor

financiare din bugetul de stat, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr.181/2014, care stabilesc că: „(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.*”

Adițional, adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”. Respectiv, obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, constituie drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga, iar nerespectarea acesteia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Așadar, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

## **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 și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind parțial cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017. Prin urmare, se identifică necesitatea revizuirii art.1 alin.(1) din proiect, întrucât textul normei este distinct de conținutul proiectului, în speță, obiectul de reglementare precizat de autor nu corespunde proiectului de act normativ. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

### **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**

Proiectul reglementează activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale, care va fi responsabilă, prin intermediul prestatorilor de servicii de plată care asigură plata pensiilor și alocațiilor sociale de stat,

să stabilească beneficiarii și să efectueze plata suportului financiar unic, în termen de până la 01 mai 2022.

Adițional, se atribuie în competența Guvernului și Parlamentului elaborarea și adoptarea modificărilor necesare cadrului legislativ, în vederea punerii în aplicare a prezentului proiect de act normativ.

#### 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

- 1 -	
<b>Art.1 alin. (1)</b> Articolul 1. Obiectul de reglementare și scopul legii	
<b>Obiecții:</b> Potrivit prevederii menționate la articolul 1. din proiect se stabilește obiectul de reglementare și scopul proiectului de lege, iar în conținutul normei la alin.(1) se enunță că „ <i>Prezenta lege reglementează principiile și cerințele aplicabile cetățenilor Republicii Moldova care pot beneficia de un suport financiar unic din partea statului</i> ”. Însă, urmare a examinării proiectului se constată că în cuprinsul proiectului nu se regăsesc norme care să „ <i>reglementeze principiile</i> ” care stau la baza acordării suportului financiar unic din partea statului. Prin urmare, obiectul de reglementare precizat de autor la art.1 nu corespunde conținutului proiectului și tehnicii de elaborare a actelor normative stabilit de Legea nr.100/2017.	
<b>Recomandări:</b> Substituirea textului „ <i>principiile și cerințele aplicabile cetățenilor Republicii Moldova care pot beneficia de un suport financiar unic din partea statului</i> ” cu cuvintele „ <i>condițiile de acordare a suportului unic financiar din partea statului</i> ”.	
<b>Factori de risc:</b> ● Altceva	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Generale

- 2 -	
<b>Obiecție generală</b>	
<b>Obiecții:</b> Deși în proiect se specifică categoriile de beneficiari ai suportului unic din partea statului, nu se reglementează situația în care un cetățean se poate încadra în două sau mai multe categorii din cele menționate la art.2 din proiect. Astfel, incertitudinea intervine în momentul necesității achitării suportului financiar, plata se va realiza doar pentru o categorie sau se va aplica separat pentru fiecare categorie din care face parte beneficiarul.  Prin urmare, se identifică necesitatea precizării clare a modului de acordare a suportului financiar unic, în scopul evitării interpretărilor abuzive din partea responsabililor de aplicarea proiectului de act normativ, întrucât omisiunea legiuitorului de a reglementa integral mecanismele de realizare a unor drepturi/obligații,	

sunt susceptibile de generare a manifestărilor de corupție.

**Recomandări:**

Se recomandă includerea normei cu următorul text: „În cazul categoriilor de beneficiari enumerați la art.2, eligibili la două sau mai multe criterii de selecție, suportul financiar unic acordat de stat se va aplica doar în cazul unei singure categorii.”

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea legiferării suportului financiar unic, în valoare de 10 000 lei, acordat beneficiarilor de pensii, de alocații sociale de stat și altor categorii de beneficiari.

Urmare a examinării proiectului au fost identificate carențe în reglementarea procedurii de acordare a suportului financiar unic în cazul cetățenilor care se încadrează în două sau mai multe categorii din cele stabilite în proiect. Suplimentar, întrucât adoptarea proiectului de act normativ implică alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr. 181/2014 și art.131 alin.(4) din Constituție, fapt ce ar garanta oportunitatea și angajamentul Guvernului în identificarea surselor financiare necesare și executarea bugetului de stat în corespundere cu cadrul normativ în vigoare. Totodată, semnalăm că orice politică socială trebuie să fie integrată și consecventă cu întreg spectru de măsuri și politici guvernamentale, inclusiv cu programele generale și sectoriale.

Prin urmare, în scopul prevenirii apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

14.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Daniela Carbuni, Inspector superior*



