



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. 062-1499 din 15.03.2022

La nr. 54 din 24.02.2022

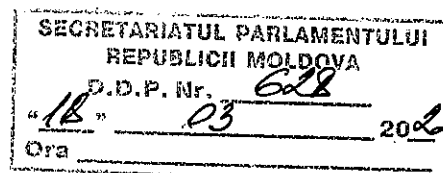
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anti-criză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de criza energetică și pandemia COVID-19.

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

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7799 din 14.03.2022

la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anti-criză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de criza energetică și pandemia COVID-19

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 pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Prin proiectul de lege se propune aprobarea unor măsuri economice și sociale anti-criză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de criza energetică și pandemia COVID-19.

Astfel, prin proiect sunt propuse măsuri cu privire la - plafonarea salariilor unor angajați din sectorul public, suspendarea achizițiilor publice, a cheltuielilor capitale ale autorităților publice centrale și locale, instituirea moratorului pe un termen de 90 de zile pentru plățile aferente creditelor bancare și nebankare datorate, amânarea plății ratelor de credit și/sau a dobânzilor, cu extinderea termenului contractului de credit cu o perioadă de cel puțin 90 de zile și necalcularea/neaplicarea dobânzilor, comisioanelor sau penalităților de întârziere și a altor plăți pentru extinderea termenelor contractului de credit.

În opinia autorului, „proiectul de lege propune implementarea unui set de măsuri menite să optimizeze cheltuielile publice prin redirecționarea mijloacelor financiare către sectoarele care necesită intervenția urgentă a statului, iar finalitatea urmărită rezidă în crearea de către Guvern a unui fond anti-criză, în care, economiile realizate conform prevederilor articolelor 1 și 2 al prezentului proiect de lege, vor fi realocate surse financiare necesare pentru populație, întru atenuarea efectelor crizei energetice și pandemice, respectiv prin compensarea cheltuielilor aferente creșterii inflaționiste”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin instituirea unor măsuri economice și sociale anti-criză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de criza energetică și pandemia COVID-19.

Totuși, deși proiectul este în interes public, acesta urmează să fie analizat minuțios de toți subiecții din domeniul reglementat direct responsabili de implementarea prevederilor.

Astfel, interesul public va fi respectat în condițiile în care măsurile propuse vin ca un suport viabil persoanelor care au avut de suferit în urma pandemiei de Coronavirus, precum și celor afectați de criza energetică.

Totodată, în conținutul proiectului au fost atestate unele norme cu conținut coruptibil, ceea ce poate periclita atingerea scopului propus de autor.

În concluzie, proiectul urmează să fie sustenabil atât din punct de vedere social, cât și din punct de vedere financiar, iar examinarea și promovarea acestuia urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în implementarea politicilor din domeniu și prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil.

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".

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea proiectului.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, din notă nu rezultă dacă urmare a implementării proiectului există unele eventuale riscuri negative pentru asigurarea implementării eficiente a politicilor bugetar fiscale la nivel național, precum și a politicilor bancare.

Nota informativă face referință doar la impactul proiectului prin prisma „creării unui Fond anti-criză de către Guvern în care economiile realizate conform prevederilor articolelor 1 și 2 al prezentului proiect de lege vor fi realocate surse financiare necesare pentru populație, întru atenuarea efectelor crizei energetice și pandemice, respectiv prin compensarea cheltuielilor aferente creșterii inflaționiste”, fără a face o analiză detaliată a domeniului respectiv, precum și fără a face vreo referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal și bancar.

Analiza detaliată a normelor este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În concluzie, considerăm că nota informativă nu este una complexă care ar asigura că aceste măsuri sunt corelate cu politicile bugetar-fiscale, precum și în raport cu politicile bancare la nivel național.

1.5.2. 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”.

În nota informativă autorul menționează că „Adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege nu implică cheltuieli suplimentare la bugetul de stat. Or, scopul prezentului proiect implică optimizarea finanțelor publice și realocarea mijloacelor financiare din contul economiilor efectuate”.

Constatăm că nota informativă nu face nici o referință asupra faptului dacă prevederile proiectului vor afecta acumularea suficientă a mijloacelor financiare în bugetul de stat.

La fel, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „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”. Curtea

Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

Considerăm că nota informativă urmează să fie completată prin analiza impactului normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.*

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *„(1)Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”*

Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica, analiza și compara opțiunile.

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 în mare parte 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.

În proiect se atestă utilizarea confuză a textului „care nu sunt stringent necesare pentru exercitarea atribuțiilor funcționale”, precum și a textului „o perioadă de cel puțin 90 de zile”.

Analiza acestor texte confuze este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o neclaritate în privința instituirii moratorului pentru plățile aferente creditelor bancare și nebankare datorate, în timp ce, concomitent, se instituie dreptul persoanelor fizice și juridice de a solicita amânarea plății ratelor de credit și/sau a dobânzilor datorate.

În altă ordine de idei, cu toate că în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu prevederi ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile în domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

Totodată, proiectul urmează să fie conform politicilor statului în domeniul bancar și nebankar în vederea asigurării sustenabilității acestora.

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a atribuțiilor acestor entități.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -
Obiecție generală asupra proiectului -
Obiecții: Prin norma art.1 din proiect se propune plafonarea salariilor lunare ale demnitarilor publici, subiecți care sunt stipulați în Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cu excepția primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor la două salarii medii lunare pe economie. Necesitatea stabilirii unor limitări salariale urmează să fie justificată. Norma face referință doar la persoanele cu funcții de demnitate publică, or, în această categorie nu intră persoanele care dețin funcții de conducere în cadrul altor autorități publice, cum ar fi, spre exemplu, Agenția Națională Transport Auto, Autoritatea Aeronautică Civilă și alte autorități publice cu autonomie bugetară. Totodată, nu este clar de ce autorul instituie excepție de la normă doar pentru primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai raionelor, fără a face referință și la primarul general al municipiului Chișinău, pretorii și vicepretorii care, la

fel, exercită funcții de demnitate publică. Astfel, se atestă stabilirea unor norme divergente pentru unele categorii de personal în raport cu altele. În altă ordine de idei, plafonarea salariilor va limita acumularea unor mijloace în bugetul public național, din considerentul că salariile constituie surse de venit impozabile, precum și achitări în fondul de asistență medicală.

Prin norma art.2 se propune suspendarea tuturor achizițiilor publice, a cheltuielilor capitale ale autorităților publice centrale și locale, care nu sunt stringent necesare pentru exercitarea atribuțiilor funcționale. Textul din normă „care nu sunt stringent necesare pentru exercitarea atribuțiilor funcționale” lasă loc interpretărilor confuze care sunt și care nu sunt aceste „necesități stringente”. Astfel, există riscul aplicării discreționare a normei. Totodată, norma nu reglementează situațiile când achizițiile și/sau reparațiile capitale au început a fi desfășurate deja în baza contractelor încheiate anterior. O suspendare a acestora crește riscul prejudicierii mai mari a interesului public și a banului public. La fel, stoparea achizițiilor și a cheltuielilor capitale ale autorităților publice centrale și locale nu conduce direct la returnarea mijloacelor financiare în bugetul de stat, or, în acest sens se impune aprobarea unui act normativ privind redistribuirea acestor alocații prin modificarea Legii bugetului de stat.

Prin norma art.3 nu este clară obligativitatea instituirii moratorului pentru plățile aferente creditelor bancare și nebancale datorate, în timp ce norma prevede dreptul persoanelor fizice și agenților economici de a solicita amânarea plății ratelor de credit și/sau a dobânzilor cu extinderea termenului contractului de credit pentru o perioadă de cel puțin 90 de zile. Sintagma „de cel puțin 90 de zile” poate conferi persoanei fizice drepturi discreționare în stabilirea unei maxime perioade în dependență de interes cu riscul comiterii manifestărilor de corupție. La fel, norma nu este analizată prin cadrul legal care reglementează activitatea bancară și nebancale. Or, intervenții nejustificate poate perturba activitatea sistemului bancar în Republica Moldova.

Menționăm toate acestea, deoarece normele instituie unele drepturi discreționare, instituie unele ambiguități administrative la implementare, instituie cerințe excesive care nu sunt corelate cu politicile statului în domeniu cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Recomandăm autorului -

examinarea suplimentară a categoriilor de subiecți cărora urmează să fie aplicabile normele cu privire la plafonarea salariilor prin prisma analizei efectuate mai sus, precum și examinarea riscurilor unei asemenea politici salariale;

examinarea cadrului legal privind achizițiile prin prisma reglementării clare a continuității achizițiilor începute a fi derulate anterior legii, precum și eliminarea ambiguității textului „care nu sunt stringent necesare”;

examinarea cadrului legal ce reglementează activitatea bancară și nebancale în vederea nepericlitării sistemului financiar-bancar al Republicii Moldova, or, normele privind obligativitatea instituirii moratorului asupra tuturor plăților aferente creditelor bancare și nebancale nu sunt pe deplin justificate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea

Riscuri de corupție:

- Generale

drepturilor/Obligații excesive	
• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație	
• Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	

IV. Concluzia expertizei

Prin proiectul de lege se propune aprobarea unor măsuri economice și sociale anti-criză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de criza energetică și pandemia COVID-19.

Astfel, prin proiect sunt propuse măsuri cu privire la - plafonarea salariilor unor angajați din sectorul public, suspendarea achizițiilor publice, a cheltuielilor capitale ale autorităților publice centrale și locale, instituirea moratorului pe un termen de 90 de zile pentru plățile aferente creditelor bancare și nebancare datorate, amânarea plății ratelor de credit și/sau a dobânzilor, cu extinderea termenului contractului de credit cu o perioadă de cel puțin 90 de zile și necalcularea/neaplicarea dobânzilor, comisioanelor sau penalităților de întârziere și a altor plăți pentru extinderea termenelor contractului de credit.

În opinia autorului, „proiectul de lege propune implementarea unui set de măsuri menite să optimizeze cheltuielile publice prin redirectionarea mijloacelor financiare către sectoarele care necesită intervenția urgentă a statului, iar finalitatea urmărită rezidă în crearea de către Guvern a unui fond anti-criză, în care, economiile realizate conform prevederilor articolelor 1 și 2 al prezentului proiect de lege, vor fi realocate surse financiare necesare pentru populație, întru atenuarea efectelor crizei energetice și pandemice, respectiv prin compensarea cheltuielilor aferente creșterii inflaționiste”.

Deși scopul proiectului este unul bine definit, în conținutul proiectului au fost atestate unele norme care pot periclita atingerea scopului propus.

Astfel, propunem autorului -

examinarea suplimentară a categoriilor de subiecți cărora urmează să fie aplicabile normele cu privire la plafonarea salariilor prin prisma analizei efectuate mai sus, precum și examinarea riscurilor unei asemenea politici salariale;

examinarea cadrului legal privind achizițiile prin prisma reglementării clare a continuității achizițiilor începute a fi derulate anterior legii, precum și eliminarea ambiguității textului „care nu sunt stringent necesare”;

examinarea cadrului legal ce reglementează activitatea bancară și nebancară în vederea nepericlitării sistemului financiar-bancar al Republicii Moldova, or, normele privind obligativitatea instituirii moratorului asupra tuturor plăților aferente creditelor bancare și nebancare nu sunt pe deplin justificate.

În altă ordine de idei, se impune ca proiectul să fie corelat cu politicile în domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

Totodată, proiectul urmează să fie conform politicilor statului în domeniul bancar și nebancar în

vederea asigurării sustenabilității acestora.

În final, propunem autorului reexaminarea proiectului prin prisma celor menționate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

14.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI , Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', with a stylized flourish at the end.