



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 234/22
CAS, CEE

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

Nr. 06/2-3741 din 29.06.2022

La nr. 234 din 10.06.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii fondului de susținere a populației nr.827 din 18.02.2000.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1590
30	06 2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8056 din 28.06.2022

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii fondului de susținere a populației nr.827 din 18.02.2000 (art.4)

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 „*Prin prezentul proiect de lege se propune susținerea sectorului agricol din Republica Moldova și agricultorilor prin efectuarea transferurilor de către bănci în mărime de 50 la sută din venitul net obținut.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.4 din Legea Fondului de susținere a populației nr.827/2000 în vederea extinderii listei surselor de finanțare ale fondului din transferurile lunare ce urmează a fi efectuate de către bănci în mărime de 50 la sută din venitul net. 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 interesul public prin suplimentarea surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației, astfel încât mijloacele financiare acumulate vor fi utilizate pentru finanțarea programelor cu destinație specială în domeniul asistenței sociale, pachetului minim de servicii sociale conform condițiilor stabilite de Guvern, cantinelor de ajutor social. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului sunt conforme 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”.*

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Însă din conținutul normei și în absența Analizei impactului de reglementare nu este evident modul de determinare a

coeficientului de 50 la sută din venitul net al agentului economic, care sunt beneficiile și impactul financiar asupra activității băncilor. Astfel, considerăm că nota informativă necesită a fi completată cu o serie de argumente concludente în ceea ce privește soluția identificată și 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 normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare

suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.25 alin.(2) din Legea n.100/2017 se stabilește că „*Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.*”

Astfel, potrivit 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.*”

În consecință, se subliniază necesitatea de elaborare a analizei impactului de reglementare, care potrivit art.25 alin.(5) din Legea nr.100/2017 se va anexa la nota informativă.

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. Totodată, în conținutul normei au fost identificate carențe în ce privește numerotarea aliniatului ce urmează a fi inclus în actul normativ. Astfel, numerotarea aliniatului se realizează în mod consecutiv în corespundere cu principiile de elaborare a actelor normative statuate de Legea nr.100/2017. Întrucât după art.4 alin.(1) lit. d) din actul supus modificării nu se regăsește lit. d¹) , norma propusă spre completare se va indica cu lit. d¹).

Adițional, conținutul normei propuse spre includere conține informații atât cu privire la sursa finanțării, cât și subiectul furnizării acestor mijloace financiare, deși aceste informații sunt stipulate separat în Legea nr.827/2000, la art.4 alin.(1) - pentru sursa de finanțare și art.4 alin.(2) - pentru determinarea subiectului. Astfel, în corespundere cu rigorile de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, în special la art.63 alin.(2) se stipulează că „*Modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurîndu-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale*”. În rezultat se recomandă respectarea stilisticii de prezentare a normelor potrivit actului normativ supus modificării.

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 Guvernului, care în termen de 1 lună de la data intrării în vigoare a proiectului, va fi obligat să elaboreze, aprobe sau propună Parlamentului propuneri de modificare a cadrului normativ în concordanță cu actul normativ adoptat.

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
Obiecții: Intenția de extindere a surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației prin includerea obligației de livrare a transferurilor lunare realizate de către bănci în mărime de 50 la sută din venitul net, considerăm că este neargumentată, reieșind din următoarele considerente: Potrivit Ordinului Serviciului Fiscal de Stat nr.635 din 21.12.2020 cu privire la aprobarea Listei agenților economici contribuabili mari (persoane juridice) pentru anii 2021 - 2022, băncile fac parte din lista contribuabililor mari, astfel contribuind la bugetul de stat prin achitarea impozitelor și altor obligații de plată. Impunerea realizării transferurilor lunare suplimentare din venitul obținut ar reprezenta o dublă taxare a persoanelor juridice, contrar prevederilor art.16 alin.(2) și art.58 alin.(2) din Constituție, care statuează că „Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale”. Or, stabilirea unor poveri fiscale exagerate ar putea avea consecințe asupra serviciilor prestate clienților băncii (persoanelor fizice/juridice) prin mărirea proporțională a prețurilor/comisioanelor etc. Suplimentar, se constată că nu sunt precizate prevederi care stabilesc modul în care se vor efectua transferurile, entitatea publică care va percepe mijloacele financiare, data limită de efectuare a transferurilor și măsurile interprinse în cazul transferurilor tardive sau nerealizate. Lipsa descrierii proceselor menționate pot afecta realizarea corectă și integră a scopului proiectului. Adițional, atenționăm asupra necesității de elaborare a Analizei impactului de reglementare, potrivit exigențelor stabilite la art. 25 alin.(2) din Legea nr.100/2017, art.3 alin.(3 ¹) din Codul Fiscal, Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr. 23/2019. Analiza impactului de reglementare este necesară, cu precădere, în condițiile explicării/detalierii modului de stabilire a coeficientului de 50 la sută din venitul net obținut de bancă, cu prezentarea beneficiilor soluției propuse și impactul asupra activității agenților economici.

În corespundere cu rigorile de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, în speță la art. 63 alin.(2) se stipulează că „Modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale”. Prin urmare, constatăm că norma propusă spre includere conține informații atât cu privire la sursa finanțării, cât și subiectul furnizării acestor mijloace financiare, deși aceste informații sunt stipulate separat în Legea nr.827/2000, la art.4 alin.(1) - pentru sursa de finanțare și art.4 alin.(2) - pentru determinarea subiectului.

Recomandări:

În consecință, în scopul excluderii curenților identificați supra, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiectivelor relatate.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării art.4 din Legea Fondului de susținere a populației nr.827/2000, prin extinderea listei surselor de finanțare ale fondului, destinat pentru finanțarea programelor cu destinație specială în domeniul asistenței sociale, pachetului minim de servicii sociale conform condițiilor stabilite de Guvern și a cantinelor de ajutor social.

În conținutul proiectului au fost indicate careva curenți în ce privește tehnica legislativă, modul de numerotare și prezentare a normelor. Prin urmare, menționăm că conținutul normei propuse spre includere conține informații atât cu privire la sursa finanțării, cât și subiectul furnizării acestor mijloace financiare, deși aceste informații sunt stipulate separat în Legea nr.827/2000, la art.4 alin.(1) - pentru sursa de finanțare și art.4 alin.(2) - pentru determinarea subiectului. În aceeași ordine de idei, subliniem necesitatea reexaminării proiectului în vederea identificării soluțiilor în ce privește impactul măsurii de majorare a poverii fiscale atribuite băncilor, contrar prevederilor art.16 alin.(2) și art.58 alin.(2) din Constituție, dar și stabilirea mecanismului de administrare a mijloacelor financiare solicitate.

Suplimentar, atenționăm necesitatea de elaborare a analizei impactului de reglementare, întrucât normele proiectului preved reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător. În acest sens, ținând cont de subiectul abordat, proiectul urmează a fi supus consultărilor publice, în special prezentate opiniile Ministerului Finanțelor, Băncii Naționale a Moldovei și subiecților vizați direct în normele proiectului.

Prin urmare, în scopul evitării lacunelor legislative și reglementării corecte a proceselor, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiectivelor enunțate în prezentul raport de expertiză.

28.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni, Inspector superior



