

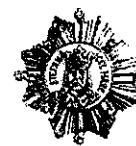
PR. 67/16.03.23
CPS; CEB



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. 06/2/5108 din 28.03.2023

La nr. 67 din 16.03.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.241/2022 privind Fondul de reducere a vulnerabilității energetice și Legea bugetului de stat pentru anul 2023 nr.359/2022).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.03.28 21:36:02 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: CURMEI Vadim, Tel. 022/257-308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	719
"29"	03 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8618 din 28.03.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 241/2022 privind Fondul de reducere a vulnerabilității energetice și Legea bugetului de stat pentru anul 2023 nr.359/2022)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Deputat 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

În nota informativă se menționează că: „Prin prezentul proiect de lege se propune instituirea unui mecanism de compensare suplimentară a cheltuielilor cetățenilor Republicii Moldova legate de plata facturilor pentru energie (electrică, termică și gaze naturale) în perioada sezonului rece a anului 2023 (lunile ianuarie - martie 2023)”.

Astfel, autorul „consideră oportun includerea în perioada compensării doar a facturilor emise în sezonul rece a anului 2023 (lunile ianuarie - martie), fără a răsfrânge mecanismul compensării integrale și asupra altor luni ale aceluiași an”.

La fel, se menționează în notă că: „Dat fiind faptul că Fondul de reducere a vulnerabilității energetice este format din resurse alocate de la bugetul public, concomitent se propune și majorarea prevederilor corespunzătoare ale Legii bugetului de stat pentru anul 2023”.

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

Prin proiect se propune instituirea unei măsuri sociale suplimentare de compensare pentru consumatori ce țin de plata facturilor pentru energie (electrică, termică și gaze naturale) în perioada sezonului rece al anului 2023 (lunile ianuarie - martie 2023).

Totuși, inexistența unor calcule care să demonstreze sustenabilitatea proiectului din punct de vedere financiar, precum și a informațiilor din care să reiasă corelarea proiectului cu politicile statului în domeniul social, denotă faptul că proiectul este unul fără o acoperire justificativă și financiară, ceea ce poate să ducă la neatingerea scopului propus prin proiect.

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”.

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.

Totuși, în nota informativă propunerile înaintate în proiect nu sunt analizate prin prisma scopului Legii nr.241/2022 privind Fondul de reducere a vulnerabilității. Or, unul din scopurile Legii nr.241/2022 este „creșterea accesibilității energiei în rândul consumatorilor vulnerabili”, în acest sens, legea instituind categoriile de consumatori cu vulnerabilitate energetică.

La fel, normele propuse nu corelează cu principiul asigurării tratării într-o manieră justă și echitabilă a tuturor persoanelor care sunt subiecți ai Legii nr.241/2022. Astfel, potrivit legii, de dreptul la compensații pentru achitarea facturilor la energie îl au și străinii specificați la art.2 alin.(1) din Legea nr.274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, proiectul excluzând această categorie de la compensații.

Astfel, în concluzie, proiectul nu este proporțional cu impactul real avut, nu este corelat cu scopul și normele Legii nr.241/2022, iar nota informativă este lacunară în ceea ce privește posibilitățile reale, în condițiile actuale, ale bugetului de stat al Republicii Moldova, de a acoperi cheltuielile tuturor cetățenilor legate de consumul de energie pentru anul 2022-2023.

Reieșind din faptul că prin proiect se propune instituirea unei măsuri suplimentare de compensație pentru achitarea facturilor la energie, precum și ținând cont că normele proiectului țin direct de realizarea bugetului de stat, proiectul urmează să fie analizat minuțios de subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea populației prin compensarea acestor tarife.

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*”.

În opinia noastră, nota informativă nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece urmare a implementării proiectului, vor fi necesare alocarea de mijloace financiare suficiente din bugetul de stat.

Astfel, 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, în redacția propusă, este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Deși proiectul este unul de interes public, autorul urmează să statueze clar dacă aceste mijloace financiare sunt suficiente și disponibile la moment în bugetul de stat pentru a putea fi alocate pentru anul 2023. În aceste condiții, nu se cunoaște dacă aceste mijloace sunt disponibile și vor putea fi alocate din bugetul de stat.

Nu negăm necesitatea instituirii unor măsuri de sprijin din partea statului prin compensarea tarifelor, însă aceste măsuri urmează să fie viabile și sustenabile din punct de vedere financiar.

Or, în cazul în care nu poate fi stabilită cu exactitate acoperirea financiară a proiectului, există riscul aprobării proiectului fără a fi identificate mijloace financiare suficiente și, respectiv, sunt create condiții propice pentru o eventuală incapacitate de plată de către bugetul de stat a acestor plăți.

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 au fost identificate norme contradictorii cu reglementările Legii nr.241/2022 în partea de ține de stabilirea subiecților legii ce pot beneficia de compensații și în partea ce ține de categoriile de vulnerabilitate energetică acordate populației în conformitate cu cadrul legal.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, se impune ca proiectul să fie corelat cu politicile din domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În proiect au fost atestate unele norme care instituie ambiguități administrative în aplicarea uniformă a acestora, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a acestor norme 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 -	
<p>Obiecții:</p> <p>Normele din proiect nu sunt corelate cu scopul aprobării Legii nr.241/2022 privind Fondul de reducere a vulnerabilității.</p> <p>Or, unul din scopurile Legii nr.241/2022 este „creșterea accesibilității energiei în rândul consumatorilor vulnerabili”, în acest sens, legea instituind categoriile de consumatori cu vulnerabilitate energetică.</p> <p>Astfel, potrivit proiectului, normele urmează să se răsfrângă la toți cetățenii Republicii Moldova, fără a face vreoosebire de categoria de vulnerabilitate atribuită conform legii.</p> <p>Totodată, normele proiectului nu conțin vreo limită de consum pentru care statul intervine și asigură din bugetul de stat compensare pentru consumatorii cu vulnerabilitate energetică.</p> <p>La fel, normele propuse nu corelează cu principiul asigurării tratării într-o manieră justă și echitabilă a tuturor persoanelor care sunt subiecți ai Legii nr.241/2022.</p> <p>Potrivit Legii nr.241/2022, de dreptul la compensații pentru achitarea facturilor la energie îl au și străinii specificați la art.2 alin.(1) din Legea nr.274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, proiectul excluzând această categorie de la compensații.</p> <p>În aceste condiții, aceste persoane vor fi lezate în dreptul lor de a beneficia de compensații.</p> <p>În altă ordine de idei, normele din proiect reflectă o ambiguitate administrativă în privința instituirii modului/procedurii de transfer a mijloacelor financiare către furnizorii de energie.</p> <p>Astfel, norma „Compensația pentru achitarea facturilor la energie se reflectă în factură pentru tipul de energie respectiv, eliberată în lunile ulterioare lunii martie, cu reducerea corespunzătoare a valorii facturii, și nu implică acordarea plăților în numerar” conferă ambiguitate și confuzie în stabilirea clară a modalității de transfer a mijloacelor financiare către furnizorii de energie.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Normele urmează a fi ajustate la prevederile Legii nr.241/2022, precum și corelate cu politicile bugetar-fiscale și cu posibilitățile reale ale bugetului de stat pentru compensarea, potrivit proiectului, a tuturor cheltuielilor populației fără a face vreo diferență între categoriile de vulnerabilitate ale acestora.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme irealizabile • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: „Prin prezentul proiect de lege se propune instituirea unui mecanism de compensare suplimentară a cheltuielilor cetățenilor Republicii Moldova legate de plata facturilor pentru energie (electrică, termică și gaze naturale) în perioada sezonului rece a anului 2023 (lunile ianuarie - martie 2023)”. Astfel, autorul „consideră oportun includerea în perioada compensării doar a facturilor emise în sezonul rece a anului 2023 (lunile ianuarie - martie), fără a răsfrânge mecanismul compensării integrale și asupra altor luni ale aceluiași an”. La fel, se menționează în notă că: „Dat fiind faptul că Fondul de reducere a vulnerabilității energetice este format din resurse alocate de la bugetul public, concomitent se propune și majorarea prevederilor corespunzătoare ale Legii bugetului de stat pentru anul 2023”.

Cu referire la nota informativă constatăm că aceasta nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, precum și dacă există mijloace financiare disponibile a fi alocate în vederea implementării proiectului.

Cu referire la conținutul proiectului menționăm că au fost identificate unele norme care instituie ambiguități administrative în ceea ce privește procedura de stabilire și achitare a compensațiilor. Astfel, proiectul:

nu reglementează clar categoriile de cetățeni care ar urma să beneficieze de compensație în raport cu categoriile de vulnerabilitate energetică stabilite conform cadrului legal;

nu conține vreo limită de consum pentru care statul urmează să intervină și să asigure din bugetul de stat compensare pentru consumatorii cu vulnerabilitate energetică;

nu corelează cu principiul asigurării tratării într-o manieră justă și echitabilă a tuturor persoanelor care sunt subiecți ai Legii nr.241/2022 (potrivit legii, de dreptul la compensații pentru achitarea facturilor la energie îl au și străinii specificați la art.2 alin.(1) din Legea nr.274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, proiectul excluzând această categorie de la compensații. În aceste condiții, aceste persoane vor fi lezate în dreptul lor de a beneficia de compensații).

În altă ordine de idei, normele din proiect reflectă o ambiguitate administrativă în privința instituirii modului/procedurii de transfer a mijloacelor financiare către furnizorii de energie. Astfel, norma „Compensația pentru achitarea facturilor la energie se reflectă în factură pentru tipul de energie respectiv, eliberată în lunile ulterioare lunii martie, cu reducerea corespunzătoare a valorii facturii, și nu implică acordarea plăților în numerar” instituie confuzie în stabilirea procedurii.

În concluzie, proiectul nu este proporțional cu impactul real avut, nu este corelat cu scopul și normele Legii nr.241/2022, iar nota informativă este lacunară în ceea ce privește posibilitățile reale, în condițiile actuale, ale bugetului de stat al Republicii Moldova, de a acoperi cheltuielile tuturor cetățenilor legate de consumul de energie pentru anul 2022-2023.

28.03.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.03.28 16:06:26 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

