



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 258/2021
CPS

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

Nr. 06/2- 6846 din 15.10. 2021

La nr. 258 din 30 septembrie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nr.255 din 16.12.2020 (art.1, anexa nr.1).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2284</u>
"19"	<u>10</u> 20 <u>21</u>
Ora	

www.pearsoned.com.au

www.pearsoned.com.au



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7471 din 13.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nr.255 din 16.12.2021 (art.1, anexa nr.1)

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 autori nemijlociți sunt 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.

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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prin acest proiect de lege pentru modificarea legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 se propune alocarea resurselor financiare, din contul transferurilor de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat pentru acordarea în anul 2021 a suportului financiar unic în mărime de 1000 lei pentru beneficiarii de pensii și alocațiilor sociale de stat a căror cuantum lunar nu depășește 4000 de lei.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, în vederea majorării sumei aprobate la cheltuieli, aceasta fiind propusă a fi îndreptată spre susținerea suplimentară a unor categorii de populație, stabilită în anexa nr.2 la legea propusă modificării.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura protecția socială a persoanelor asigurate.

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 aferentă proiectului de lege este elaborată contrar exigențelor art.30 din Legea nr. 100/2017, care prescrie întocmirea acesteia conform modelului indicat în anexa nr.1 din lege, lipsind astfel compartimentele ce urmează să le cuprindă o notă informativă.

Mai mult, la elaborarea proiectelor de modificare a proiectelor de legi bugetare, sunt relevante prevederile art.61 alin.(4) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care statuează că: „Orice propunere de modificare a legilor/deciziilor bugetare anuale trebuie să fie însoțită de o notă informativă, care va cuprinde concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani.”

Respectiv, argumentele prezentate în nota informativă nu sunt susținute de concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, cât și a impactului financiar al modificărilor propuse pentru următorii trei ani.

În plus, la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de prevederile art.10¹ alin.(11) din Legea nr.489/199 privind sistemul public de asigurări sociale, care stabilesc că, modificările

indicatorilor prevăzuți în Legea bugetului asigurărilor sociale de stat se efectuează doar în cazurile: adoptării unor acte legislative și altor acte normative care stabilesc condiții noi de protecție socială a diferitelor categorii de populație, modificării condițiilor de calculare a contribuțiilor de asigurări sociale pentru unele categorii de contribuabili, precizării cheltuielilor în legătură cu determinarea contingentului real de beneficiari înregistrați la Casa Națională de Asigurări Sociale.

Prin urmare, nota informativă necesită a fi întocmită conform modelului indicat în anexa nr.1 din Legea nr.100/2017, precum și completată cu concluziile pertinente, în concordanță cu principiile și regulile bugetar-fiscale.

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 textul notei informative nu este descris impactul economico-financiar în conformitate cu modelul indicat în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

Totodată, lipsa prezentării concluziilor privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani (art.61 alin.(4) Legea nr.181/2014 cu privire la finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale), va face dificilă determinarea presiunii reale asupra bugetului, fiind astfel necesară evaluarea impactului asupra bugetului public național. Complementar, luând în considerare că pentru modificarea legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2021 se propune alocarea resurselor financiare **din contul transferurilor de la bugetul de stat**, se profilează coordonarea acestor modificări cu prevederile Legii bugetului de stat pentru anul 2021 nr.258/2020, fiind asigurată astfel coroborarea cu art.17 din Legea nr.181/2014, care stabilește 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.”* În acest sens, este necesar ca suma transferurilor propuse să fie aprobată în legea bugetului de stat pentru anul 2021.

În plus, 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”*.

În sensul dat, 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. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare. Adicional, în acord cu prevederile art.11 alin.(1) al Legii nr.181/2014 cu privire la finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale, *„Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări”*.

Drept urmare, întru consolidarea finanțelor publice, menținerea echilibrului bugetar și întru prevenirea situațiilor de intervenții legislative imprevizibile ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative, în conformitate cu exigențele constituționale, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea

sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

Așadar, nota informativă nu conține informații concludente privind fundamentarea economico-financiară pentru acoperirea soluțiilor promovate prin proiect, ceea ce impune efectuarea unui studiu privind necesitatea intervenției propuse, în conformitate cu art.25 al Legii nr.100/2017. În consecință, se rezumă că implementarea proiectului va avea impact asupra bugetul public național, fapt ce implică evaluarea presiunii asupra acestuia și completarea notei informative cu informațiile de rigoare, întru asigurarea previzibilității și sustenabilității finanțelor publice. Adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de evaluarea impactului modificărilor propuse asupra sistemului finanțelor publice ale statului, de estimarea diminuării bugetului și a modului de compensare a acestora, fapt ce va asigura echilibrul bugetar, și respectarea nivelului-limită a deficitului bugetului public național stabilit la ar.15 alin.(1) al Legii nr.181/2014.

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziilor care au un impact bugetar, se atestă necesitatea promovării proiectului vizat prin fundamentarea economico-financiară în conformitatea cu art.17 alin.(1) și alin.(2) al Legii nr.181/2014 și art.30 alin.(1) lit.e) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fapt care va determina realizarea consecventă, coerentă și predictibilă a proiectului dat.

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

În textul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Cu toate acestea, la implementarea amendamentelor propuse la proiectul de lege, se va implica activitatea entităților publice responsabile de administrarea și gestionarea sistemului public de

asigurări sociale.

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlament și are drept obiectiv de a opera amendamente la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, în vederea majorării sumei aprobate la cheltuieli, fiind propusă a fi îndreptată spre susținerea suplimentară a unor categorii de populație, prevăzută în anexa nr.2 la legea propusă modificării.

Cu referire la suficiența argumentării notei informative aferente proiectului de lege, se constată necesitatea completării cu argumente concludente care să descrie impactul economico-financiar asupra finanțelor publice.

Astfel, deși în conținutul proiectului nu s-au identificat factori de risc care pot genera apariția riscurilor de corupție, se atestă că proiectul de lege are un impact bugetar în sensul majorării cheltuielilor la bugetul de stat, fapt ce denotă că aprobarea acestuia în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căroră „*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*”.

Prin urmare, se menționează că Parlamentul Republicii Moldova poate să supună examinării proiectul prenotat doar după avizarea pozitivă a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate, precum și prin prisma obiectivelor politicilor bugetar-fiscale pentru anul 2021.

Mai mult decât atât, se relevă necesitate consultării Ministerului Finanțelor responsabil de realizarea funcțiilor în domeniul finanțelor publice, fiind astfel o autoritatea care are tangență directă cu obiectul de reglementare a proiectului de act normativ propus.

13.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal



