



03 *aprilie* 2018

D.J.P. nr. *109*

AVIZ

la proiectul de lege privind capitalul familial
(nr.54 din 22.02.2018)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege privind capitalul familial, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996, și ale Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative și expune următoarele.

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare adoptarea unei legi integrale, în scopul instituirii și reglementării modului de acordare a unei noi prestații sociale – *capitalul familial*, adresate familiilor cu copii și legată nemijlocit de existența copilului.

Din datele prezentate de autori în nota informativă a proiectului de lege, inițiativa legislativă este înaintată cu scopul de a asigura ocrotirea specială a copiilor și a familiilor cu copii, precum și „sporirea creșterii natalității în Republica Moldova”.

3. Conform prevederilor art.20 din Legea nr.780/2001, nota informativă a proiectului de lege trebuie să conțină informații referitoare la *condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitatea urmărită prin implementarea prevederilor proiectului, estimarea efectului social, economic și de altă natură, precum și fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare.*

De asemenea, conform art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului - *dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.*

Atenționăm că, proiectul de lege este elaborat cu încălcarea prevederilor art.20 din Legea nr.780/2001 și art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului. Or,

datele prezentate la pct.5 din nota informativă a proiectul de lege nu pot fi considerate „argumentare economico-financiară” din următoarele considerente:

- În proiectul de lege sunt prevăzute un șir de atribuții pentru Casa Națională de Asigurări Sociale, inclusiv „elaborarea și implementarea sistemului informațional privind Capitalul familial”, iar din nota informativă nu este clar care vor fi costurile de elaborare și gestionare a acestui sistem și cine va suporta aceste cheltuieli.

- Nu sunt estimate costurile de administrare a prestației sociale „Capitalul familial”, ținând cont de faptul că la art.8 alin.(2) din proiect este prevăzut expres că -- beneficiarii sunt în drept să solicite „acordarea sumei depline a capitalului familial sau a unei părți din capital”. Adică un singur beneficiar are dreptul să depună mai multe cereri privind acordarea mijloacelor financiare din contul capitalului familial, fiind greu de estimat care va fi volumul de lucru al Caselor teritoriale de asigurări sociale, pentru procesarea fiecărei cereri în parte.

- Datele prezentate referitor la cheltuielile necesare pentru acordarea prestației „Capitalul familial” nu sunt actualizate. În nota informativă sunt estimate cheltuielile legate nemijlocit de achitarea „Capitalului familial” pornind de la salariul mediu lunar pe economie din anul 2016 – suma de 5050 lei. Totuși, conform art.14 alin.(1) din proiectul de lege, prevederile acestuia ar urma să între în vigoare începând cu 1 ianuarie 2020, respectiv la estimarea mijloacelor financiare necesare pentru acordarea „Capitalului familial”, trebuie să fie luat în considerație salariul mediu lunar pe economie pentru anul 2019¹ - 6700 lei, fapt ce duce la majorarea cheltuielilor necesare pentru acordarea „Capitalului familial”.

Astfel, atenționăm că mijloacele financiare necesare pentru implementarea prevederilor proiectului de lege, inclusiv cheltuielile pentru elaborarea unui sistem informațional privind Capitalul familial și costurile de administrare a prestației respective sunt mai mari decât 873 367 200 lei, suma prezentată în nota informativă a proiectului.

Totodată, la proiectul de lege nu este anexată lista actelor legislative sau normative care necesită a fi elaborate și adoptate întru executarea proiectului de lege supus avizării, așa cum prevede art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului. Or, nici în proiectul de lege nu este reglementată cu exactitate atribuția Guvernului referitoare la aprobarea unor regulamente sau acte normative care să prevadă mecanismele de implementare a prevederilor proiectului, fiind doar precizat la art.14 alin.(2) din proiect că Guvernul „va elabora și va adopta modelul Certificatului de Capital Familial și alte acte normative necesare”. În aceste condiții, este dificil să fie delimitate și concretizate responsabilitățile Guvernului legate de implementarea prevederilor proiectului de lege, inclusiv care sunt actele normative ce trebuie elaborate și adoptate de Guvern.

4. Prin adoptarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, Parlamentul a instituit obligația Guvernului de a aproba cadrul bugetar pe termen mediu (la art.48 din Legea nr.181/2014). Astfel, prin

¹ Tabelul nr.2.2 din Hotărârea Guvernului nr.609 din 28.07.2017 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2018-2020).

Hotărârea Guvernului nr.609 din 28.07.2017 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2018-2020), au fost estimate cheltuielile bugetului public național pentru anul 2020, anul în care se propune ca mijloacele financiare destinate capitalului familial să fie „depozitate pe un cont special administrat de Casa națională de asigurări sociale”, conform art.4 alin.(1) și alin.(3) din proiect.

Menționăm că, conform datelor prezentate în nota informativă, pentru implementarea proiectului de lege sunt necesare „mijloace financiare de la bugetul de stat în sumă de 873 367 200 lei”, fără a fi concretizat dacă există mijloace financiare necesare pentru implementarea prevederilor proiectului de lege.

În aceste condiții, ținând cont de prevederile legale enunțate și de obiectul de reglementare al proiectului de lege, în raport cu prevederile art.131 alin.(4) și alin.(6) din Constituție, art.4 lit.c) și art.6 lit.g) din Legea nr.136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, precum și cu prevederile pct.7 subpct.1) și 4) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.694 din 30.08.2017, este necesar ca proiectul de lege să fie avizat pozitiv de Guvern și coordonat cu Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

5. La art.4 din Legea nr.780/2001, sunt statuate principiile de bază ale legiferării, astfel *la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ trebuie să fie respectate principiile: oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.*

Menționăm că, mecanismul propus pentru implementarea proiectului de lege este ambiguu, iar întru respectarea principiilor de bază ale legiferării este necesar să fie reglementate sau clarificate următoarele aspecte:

- care sunt atribuțiile Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în calitate sa de organ central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul protecției sociale și demografiei, ținând cont de faptul că Ministerul este instituția responsabilă de monitorizarea și coordonarea procesului de realizare a Programului național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025), conform pct.1 și pct.5 din Hotărârea Guvernului nr.768 din 12.10.2011 cu privire la aprobarea Programului național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025) ;

- de ce este necesar să fie reglementată noțiunea de *persoană asigurată* și *persoană neasigurată*, dacă calitatea de beneficiar sau cuantumul prestației sociale nu este condiționat de cotizarea părinților la sistemul public de asigurări sociale, iar prestația respectivă ar urma să fie achitată de la bugetul de stat;

- care este suma minimă pe care familia are dreptul să o solicite din contul capitalului familiei, astfel încât să nu se creeze situații de blocaj. După mecanismul propus la art.8 din proiect, există riscul creării unor situații de blocaj în activitatea Caselor teritoriale de asigurări sociale, când ar trebui să examineze mai multe cereri de la același beneficiar, depuse în intervale mici de timp și în care beneficiarul solicită acordarea unor sume mici din capitalul familial, de 50-100 lei. Or, mecanismul actual permite oricărui beneficiar să depună un număr nelimitat de

cereri, iar în unele cazuri costurile de procesare a acestor cereri ar putea să depășească suma solicitată spre eliberare;

- reieșind din atribuțiile statuate la art.11 din proiect, nu este clar în ce măsură Casele teritoriale de asigurări sociale vor putea face față volumului de lucru și obligațiilor statuate în proiect, dacă au capacitatea și resurse umane suficiente pentru verificare a informațiilor și actelor ce se anexează la cererile de eliberare a certificatului de capital familial și cererile de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial, precum și care va fi mecanismul de verificare dacă mijloacele alocate din contul capitalului familial au fost utilizate conform destinației specificate în cereri. De asemenea, este necesar să fie clarificată necesitatea de informare anuală a familiilor „despre mijloacele financiare deținute în contul Capitalul familial”, dar și cum va avea loc „colaborarea intersectorială” cu instituțiile statuate la art.12 din proiect.

6. La art.7 din proiectul de lege este prevăzut expres că – *Casa națională de asigurări sociale „va elabora modelul Certificatului de capital familial”*. Totodată, la art.14 alin.(2) lit.c) din proiect, este instituită *obligația Guvernului de a elabora și adopta „modelul Certificatului de Capital Familial”*. Atenționăm că, în scopul evitării dublării de atribuții, este necesar să fie specificat cu exactitate responsabilitățile fiecărei autorități publice în parte.

7. Conform prevederilor art.19 din Legea nr.780/2001, *terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia, iar proiectul de lege trebuie să respecte cu strictețe regulile de ortografie și punctuație*.

Astfel, întru respectarea prevederii legale enunțate, este necesar ca sintagma „salarii medii pe economie” să fie completată cu, cuvintele „pentru anul precedent” la art.5 din proiectul de lege. De asemenea, este necesar ca proiectul de lege să fie supus verificărilor de ordin ortografic și redacțional.

8. Întru respectarea prevederilor art.32 din Legea nr.780/2001, la art.7 din proiect este necesar ca cifra „(1)” să fie exclusă, deoarece articolul are un sigur alineat.



Ion CREANGĂ,
Șef Direcția generală juridică