

280/2022

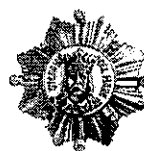
CPS



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-4181 din 19.07.2022

La nr. 280 din 07.07.2022

Parlamentul Republicii Moldova

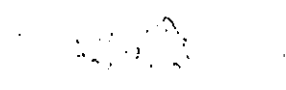
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1794</u>		
" <u>20</u> "	<u>07</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8091 din 14.07.2022

la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar

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 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit al elaborării și promovării proiectului propus. Însă, analiza prevederilor proiectului denotă faptul că finalitatea scontată este acordarea suportului financiar unic în sumă de 1000 de lei, în vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar.

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege este înaintat în contextul necesității susținerii cetățenilor care au la întreținere elevi ai claselor I-IX.

Proiectul de lege prevede alocarea anuală a unui suport financiar unic în sumă de 1000 de lei, acordat titularilor ajutorului financiar. În sensul proiectului propus, se consideră titular al ajutorului financiar părintele, tutorele, curatorul minorului înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu.

Se propune ca procedura de solicitare și acordare a suportului financiar unic să fie stabilită de către Guvern. Cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar se depun la organul teritorial de asigurări sociale de la domiciliul titularului de ajutor material.”

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

Proiectul promovează interesele unui grup de persoane (părinte, tutor, curator) de a beneficia de un suport financiar unic în sumă de 1000 de lei în vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar, ceea ce este conform 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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă sunt insuficiente și nu justifică în totalitate necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, argumentele autorului sunt declarative, nefiind prezentată o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele în ce privește acordarea suportului financiar unic pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar

Respectiv, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter declarativ, iar scopul propus să fie atins, urmează a fi examinat sub toate aspectele și identificat un mecanism viabil de acordare a suportului financiar categoriilor de persoane enunțate, prin completarea notei informative în acest sens cu informații/date pertinente.

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”.

Reieșind din prevederile proiectului și nota informativă, implementarea normelor propuse va genera cheltuieli suplimentare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență, bugetul, din cadrul căruia urmează a fi acordat suportul financiar respectiv (bugetul de stat/bugetul asigurărilor sociale de stat/buget local) și nici nu indică în nota informativă o argumentare suficientă, cu calcule detaliate și precise. Afirmăția autorului în acest sens, precum că, „[...] conform datelor publice, actualmente, proiectul propus, va fi îndreptat spre 137 942 elevi din clasele I-IV și 160 857 elevi din clasele V-IX din întreaga republică, ce va genera cheltuieli considerabile, în suma de 298,8 mln lei însă strict necesare. În acest sens, Guvernul va fi împuternicit să identifice și să prevadă în legea bugetului mijloacele financiare necesare. Adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege implică cheltuieli suplimentare la bugetul de stat. Modul de organizare a activităților privind stabilirea și plata suportului financiar anual se determină de Guvern.” nu poate fi catalogată ca o fundamentare economico-financiară pertinentă.

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, prin acordarea suportului financiar unic în valoare de 1000 de lei, iar acest fapt impune obligativitatea efectuării unui studiu de impact financiar, cerință impusă prin art. 16-17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art. 17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(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.”, iar potrivit art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

Totodată, întru respectarea prevederilor art. 131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Conform art. 131 din Constituție: „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art. 30 lit. e) al Legii nr. 100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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, [...]".

În mare parte, 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 100/2017.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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.

Însă, proiectul este lacunar în ceea ce privește sursa de finanțare, bugetul, din cadrul căruia urmează a fi acordat suportul financiar respectiv (bugetul de stat/bugetul asigurărilor sociale de stat/buget local) (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea organelor teritoriale de asigurări sociale care, potrivit proiectului, sunt responsabile de recepționarea cererilor și actelor necesare ce confirmă dretul la plata suportului financiar unic.

Totodată, potrivit art. 5 din proiect, Guvernul va stabili modul de solicitare și acordare a suportului financiar unic.

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 -

Art.1 și 3 potrivit proiectului de lege

Articolul 1. – În vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar, anual se acordă un suport financiar unic în sumă de 1000 de lei. [...]

Articolul 3. – Suportul financiar unic se acordă la cererea titularului de ajutor material (părinte, tutore, curator) în folosul beneficiarului suportului financiar – elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu.

Obiecții:

Conform art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea proiectului de act normativ terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative.

Analizând categoriile de elevi care vor beneficia de suportul financiar unic în sumă de 1000 de lei, se stabilește că autorul a formulat diferit cu referire la învățământul obligatoriu, fiind utilizați neuniform în conținutul proiectului termenii „*elevilor din învățământul obligatoriu*” și „*elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu*”.

Codul educației la art. 12 stabilește că sistemul de învățământ este organizat pe niveluri și cicluri în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED–2011): a) nivelul 0 – educația timpurie: – educația antepreșcolară; – învățământul preșcolar; b) nivelul 1 – învățământul primar; c) nivelul 2 – învățământul secundar, ciclul I: învățământul gimnazial; d) nivelul 3: – învățământul secundar, ciclul II: învățământul liceal; – învățământul profesional tehnic secundar. La fel, potrivit art.13 alin.(1) din același Cod, „*Învățământul obligatoriu începe cu grupa pregătitoare din învățământul preșcolar și se finalizează cu învățământul gimnazial*”.

Raportînd normele precitate supra la formula propusă prin proiect, rezultă că potrivit art. 1 vor beneficia de suport elevii din învățământul primar și gimnazial, iar art. 3 din proiect indică doar la elevii din învățământul de nivelul 2 ciclul I, care este unicul ciclu de învățământ obligatoriu. Acest fapt va crea situații incerte la aplicare și posibile abuzuri din partea factorilor de decizie, deoarece se face trimitere la diferite nivele și cicluri de învățământ obligatoriu.

În acest condiții, interpretarea neuniformă a normelor proiectului creează precondiții pentru instituirea și utilizarea abuzivă a procedurilor, acordarea neclară a suportului financiar, stabilirea categoriei de elevi care vor beneficia de acest suport în dependență de interese și alte acțiuni care pot genera săvîrșirea actelor de corupție, manifestate prin abuz de serviciu, trafic de influență, corupere activă/pasivă, conflict de interes.

Recomandări:

Se recomandă de a exclude din art.3 din proiect cuvintele „*ciclul de*”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art. 3 și 4 potrivit proiectului de lege

Articolul 3. – Suportul financiar unic se acordă la cererea titularului de ajutor material (părinte, tutore, curator) în folosul beneficiarului suportului financiar – elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu.

Articolul 4. – Cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar se depun la organul teritorial de asigurări sociale de la domiciliul titularului de ajutor material.

Obiecții:

Analizând normele precitate, acestea sunt formulate ambigui și astfel vor permite discreții de interpretare referitor la categoriile de subiecți la care se referă. Expresia utilizată de autor de genul „*titularul de ajutor material*” posedă potențial coruptibil în textul proiectului, dat fiind faptul că nu este clar care categorii de persoane se înțeleg prin sintagma „*titular de ajutor material*” și ce cerințe se prezintă față de acestea. Menționăm că, potrivit proiectului se acordă suport unic financiar, nu ajutor material, iar calitatea de titulari de ajutor material sunt considerați că o dețin părintele, tutorele sau curatorul elevului.

Art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative statuează că, textul proiectului actului normativ se elaborează, cu respectarea regulii potrivit căreia conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

Se stabilește că autorul a admis o confuzie între noțiunile de „*suportul unic financiar*” și „*ajutor material*”, ducând la imposibilitatea aplicării practice a acestor prevederi. Mai mult decât atât, proiectul nu conține norme care stabilesc că suportul financiar unic este considerat ajutor material. În acest sens, cadrul normativ în vigoare stabilește cazurile și categoriile de persoane care beneficiază de ajutor material.

Prin urmare, va fi dificilă identificarea subiectului care este în drept să beneficieze de suport unic financiar în sensul proiectului de lege examinat, ceea ce determină reformularea normei, astfel încât cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar să fie depuse de către reprezentantul legal al elevului încadrat în învățământul obligatoriu, fie unul dintre părinți/tutorele/curatorul.

În acest mod, proiectul introduce anumite confuzii, iar persoanele care ar dori să profite de ele ar fi motivate să corupă persoanele responsabile din cadrul organelor teritoriale de asigurări sociale, unde se va depune cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar, pe când eventualele abuzuri și neglijențe în exercitarea atribuțiilor de serviciu ale acestora ar fi imposibil de demonstrat.

Recomandări:

Pentru a nu lăsa loc de interpretare și aplicare discreționară, se recomandă de a substitui textul „*titularului de ajutor material*” la art.3 din proiect cu textul „*reprezentantului legal*”, iar la art. 4 din proiect cu textul „*reprezentantului legal al elevului înmatriculat în învățământul obligatoriu*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Deși prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare legate de acordarea suportului unic financiar în sumă de 1000 de lei la cererea titularilor ajutorului material (părinte, tutore, curator), pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu, autorul nu prevede bugetul, din cadrul căruia urmează a fi acordat suportul financiar respectiv (bugetul de stat/bugetul asigurărilor sociale de stat/buget local). În nota informativă autorul se limitează la menționarea faptului că implementarea proiectului implică cheltuieli suplimentare, iar modul de organizare a activităților privind stabilirea și plata suportului unic financiar se determină de Guvern. Acest fapt determină riscul ca prevederile proiectului să rămână pur declarative, iar scopul propus să nu fie atins.

Or, art. 26 alin.(1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/25.07.2014 stabilește expres care sunt componentele bugetului public național. În acest sens, bugetul public național cuprinde bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală; bugetele locale.

Nereglementarea aspectului menționat supra va afecta aplicabilitatea proiectului, iar în consecință va crea o incertitudine în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de aplicare a normelor, situație în care entitățile publice responsabile de executarea respectivelor reglementări se vor prevala de această carență pentru a comite abuzuri și depășiri ale atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu prevederi clare care stabilesc sursa de finanțare a suportului financiar unic în sumă de 1000 de lei.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al căruia finalitate scontată este acordarea suportului financiar unic în sumă de 1000 de lei, în vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar. Prezentul proiect de lege este înaintat în contextul necesității susținerii cetățenilor care au la întreținere elevi ai claselor I-IX.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

La fel, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum sunt:

- utilizarea neuniformă a termenilor „*elevilor din învățământul obligatoriu*” și „*elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu*”, ceea ce va crea situații incerte la aplicare și posibile abuzuri din partea factorilor de decizie, deoarece se face trimitere la diferite nivele și cicluri de învățământ obligatoriu;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative – norme formulate ambiguu referitor la categoriile de subiecți la care se referă prevederile proiectului;
- lacună de drept, norme irealizabile - proiectul este lacunar în ceea ce privește sursa de finanțare, bugetul, din cadrul căruia urmează a fi acordat suportul unic financiar în sumă de 1000 de lei (bugetul de stat/bugetul asigurărilor sociale de stat/buget local).

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

14.07.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal