



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/13078 din 06.08.2024

La nr. 244 din 16.07.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 36 din Legea nr.60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) pagini.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.08.06 16:56:40 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI

Ex: Daniela Carbuni , Tel. 022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2017</u>		
"07"	<u>08</u>	20 <u>24</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9887 din 06.08.2024

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 36 din Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități

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 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 și nota informativă au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, www.parlament.md, în corespundere cu prevederile art.47 alin.(6) din Legea nr.797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Astfel, se constată că etapa de asigurare a transparenței procesului decizional statuată la art.8 lit.b) din Legea nr.239/2008 a fost

realizată, în acest sens fiind asigurat accesul părților interesate la proiectului de decizie.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul scontat al proiectului este modificarea art.36 alin.(2¹) din Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, astfel urmărind includerea Centrului de asamblare și reparație (mentenanță) a cărucioarelor a Asociației Obștești "Societatea Invalizilor din Republica Moldova" în lista subiecților a căror activitate este subvenționată parțial de către stat.

Suplimentar, prin proiect se propune extinderea spectrului de activități pentru care să poată fi aplicată subvenționarea, de la facilitarea accesului persoanelor cu dizabilități la obiectivele și manifestările culturale, la totalitatea activităților ce implică incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, care în sensul Legii nr. 60/2012, reprezintă un ansamblu de măsuri și acțiuni multidimensionale din domeniile protecției sociale, ocupării forței de muncă, locuirii, educației, sportului, ocrotirii sănătății, informării și comunicării, mobilității, securității, justiției și culturii, precum și din alte domenii destinate integrării persoanelor cu dizabilități în societate.

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

Prevederile proiectului promovează interesele asociațiilor obștești a căror activități sunt centrate pe incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, nominalizate la art.36 alin. (2¹) din Legea nr. 60/2012, prin extinderea spectrului de activități care pot fi subvenționate parțial de către stat. Suplimentar, prin proiect se promovează interesul Centrului de asamblare și reparație (mentenanță) a cărucioarelor din cadrul Asociației Obștești „Societatea Invalizilor din Republica Moldova”, fiind propusă includerea acesteia în lista entităților care vor beneficia de subvenții de la stat.

Prin urmare, se consideră că promovarea prevederilor proiectului nu contravine interesului public în măsura în care utilizarea resurselor financiare bugetare acordate entităților nominalizate, este realizată în mod transparent, în scopul menționat în Legea nr.60/2012, cu respectarea prevederilor Legii integrității nr.82/2017.

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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."*

Proiectul de act normativ examinat este însoțit de nota de fundamentare, însă, a cărei conținut nu corespunde criteriilor de elaborare stabilite la anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

Analizând prevederile proiectului și conținutul notei informative, se constată că prin utilizarea

expresiei „facilitarea măsurilor de incluziune socială” se intenționează extinderea spectrului de activități pentru care poate fi solicitată subvenționarea parțială de către stat, însă în notă nu este argumentată corespunzător soluția promovată, autorul doar precizând intenția aplicării normei pentru incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, în sensul larg definit de Legea nr.60/2012.

Subliniem că, autorul a argumentat subvenționarea parțială a Centrului de asamblare și reparație (mentenanță) a cărucioarelor din cadrul Asociației Obștești „Societatea Invalizilor din Republica Moldova”, în vederea îmbunătățirii mobilității persoanelor cu dizabilități, în contextul asigurării lucrărilor de reparație a scaunelor cu roțile defectate, însă justificarea necesității extinderii aplicării normei pentru toate măsurile ce înglobează noțiunea de „incluziune socială” nu este argumentată.

Prin urmare, se consideră necesar a completa nota de fundamentare cu argumente concludente privind promovarea soluțiilor promovate în proiect, în corespundere cu rigorile de elaborarea a notei de fundamentare stabilite la anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit notei informative și normelor proiectului, se relevă că prevederile acestuia presupun cheltuieli bugetare suplimentare, fapt menționat și de către autor, care menționează că „*Sursele financiare necesare pentru promovarea proiectului respectiv, urmează să fie identificate și redirecționate de la alte programe de asistență socială în procesul de rectificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2024. Astfel, sursele financiare pentru implementarea inițiativei legislative pe care o înaintăm, care presupune 500,0 mii lei, sunt necesare pentru implementarea măsurilor de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități.*”

Cu referire la estimarea cheltuielilor necesare pentru implementarea proiectului, menționăm că potrivit prevederilor anexei nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se stabilește că este necesară descifrarea calculelor din care rezultă costurile menționate în nota de fundamentare.

Complementar, luând în considerare că amendamentele propuse implică alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr.181/2014, care stabilesc 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.*”

Adițional, 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. Așadar, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

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, [...]".

Modul de formulare a normei este confuz redat și interpretabil, întrucât nu pot fi determinate activitățile/măsurile care pot fi subvenționate parțial de către stat, or expresia utilizată de „măsuri de incluziune socială”, în sensul explicației oferite în Legea nr.60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, stabilește în mod generic domeniile în care este necesară intervenția pentru crearea unui mediu incluziv și accesibil pentru persoanele cu dizabilități. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Guvernului, prin stabilirea sarcinii de ajustare a actelor sale normative la dispozițiile proiectului de lege, în termen de două luni de la data publicării actului 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

art. I

Art.I. – La articolul 36 din Legea nr.60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități [...] alineatul (2¹) va avea următorul cuprins: "(2¹) Statul subvenționează parțial Asociația Obștească "Centrul de Informare și Reabilitare al Nevăzătorilor din Moldova", Asociația Obștească "Casa Republicană de Cultură a Surzilor din Moldova" și Asociația Obștească "Societatea Invalizilor din Republica Moldova" pentru Centrul de asamblare și reparație (mentenanță) a cărucioarelor, în vederea facilitării măsurilor de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități".

Obiecții:

Prin intermediul normei prezentate supra, se intenționează extinderea activităților/măsurilor pentru care este permisă subvenționarea parțială de către stat, de la „facilitarea accesului persoanelor cu dizabilități la obiectivele și manifestările culturale” la „facilitarea măsurilor de incluziune socială”.

Subliniem că, potrivit art. 2 din Legea nr.60/2012, noțiunea de incluziune socială nu determină în mod cert acțiunile/activitățile ce ar putea fi subvenționate, însă stabilește în mod generic domeniile (protecție socială, ocuparea forței de muncă, educație, sport, etc.) unde este necesară intervenția autorităților pentru crearea unui mediu incluziv și accesibil pentru persoanele cu dizabilități.

Totodată, expresia „Statul subvenționează parțial Asociația [...] în vederea facilitării măsurilor de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități” nu oferă claritate cu privire la obiectul subvenționării, or lexemul „facilitare” reprezintă înlesnirea, favorizarea, ușurarea realizării unei acțiuni, însă în normă nu este stabilită vrio acțiune.

Prin urmare, nu este clar cum se va aprecia dacă o acțiune realizată de entitățile menționate în proiect, necesită a fi sau nu subvenționată, în contextul în care nici în norma din proiect și nici în explicația oferită noțiunii de incluziune socială nu sunt descrise careva acțiuni/activități concrete.

În această ordine de idei, constatăm că norma este formulată ambiguu, lipsită de claritate, este susceptibilă de interpretare eronată și/sau chiar abuzivă atât din partea entităților care sunt în drept să solicite subvenționarea, cât și din partea autorităților care vor aproba finanțarea nerambursabilă din contul bugetului de stat.

În consecință, se consideră necesar a stabili în normă clar, care sunt acțiunile/activitățile/măsurile ce urmează a fi supuse subvenționării, or norma ce stabilește întrebuințarea resursei bugetare trebuie să fie clară și concisă, pentru a se exclude orice echivoc, precum și pentru a asigura utilizarea transparentă și eficientă a finanțelor publice.

Recomandări:

Se recomandă reexaminarea normei prin completarea acesteia cu stabilirea clară a activităților sau măsurilor ce pot fi supuse subvenționării parțiale de către stat.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - încălcarea restricțiilor în ierarhie în funcția publică

- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ este promovat în vederea modificării articolului 36 din Legea nr.60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, având drept obiectiv suplinirea listei subiecților a căror activitate este subvenționată parțial de către stat, precum și extinderea spectrului de activități pentru care se permite subvenționarea.

Rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, în corespundere cu prevederile art.8 lit b) din Legea nr. 239/2008.

Conținutul normei se constată a fi echivoc redat, or nu sunt clar determinate activitățile/măsurile pentru care poate fi acordată subvenția parțială, fapt ce facilitează interpretarea normei în mod eronat și/sau chiar abuziv, atât din partea entităților care sunt în drept să solicite subvenționarea, cât și din partea autorităților care vor aproba finanțarea nerambursabilă din contul bugetului de stat. Prin urmare, în vederea gestionării eficiente, transparente și corecte a finanțelor publice, se recomandă revizuirea normei prin prisma obiecției și propunerii de modificare enunțate în prezentul raport.

Adițional, luând în considerare că amendamentele propuse implică alocarea suplimentară a mijloacelor financiare din bugetul de stat, subliniem necesitatea obținerii avizului pozitiv din partea Guvernului, în conformitate cu prevederile art.131 alin.(4) din Constituție, 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”.

06.08.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2024.08.06 14:10:11 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ



Daniela Carbuni , Inspector principal