



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 39/2022
CPS

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

Nr. 06/2- 1088 din 24.02. 2022

La nr. 39 din 10 februarie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind compensarea majorării prețurilor la pâine pentru unele categorii de consumatori.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>502</u>
" <u>25</u> "	<u>02</u> 20 <u>22</u>
Ora	

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection practices and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the implementation of data-driven decision-making processes. It provides a detailed overview of the steps involved in identifying key performance indicators (KPIs) and using data to inform strategic decisions.

4. The fourth part of the document discusses the challenges and risks associated with data management and analysis. It offers practical advice on how to mitigate these risks and ensure the integrity and security of the data.

5. The fifth part of the document concludes with a summary of the key findings and recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation to ensure that the data-driven approach remains effective and relevant over time.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7753 din 23.02.2022

la proiectul de lege privind compensarea majorării prețurilor la pâine pentru unele categorii de consumatori

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, proiectul are drept scop „[...] *susținerea financiară a unor categorii de consumatori, prin compensarea parțială a cheltuielilor suportate pentru procurarea pâinii, în contextul majorării din data de 1 februarie 2022 a prețurilor la pâine de către cel mai mare producător de produse de panificație din stat. De menționat că și alți producători de pâine au anunțat scumpiri la prezenta categorie de produse.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune compensarea prețului la pâine pentru o anumită categorie de consumatori, în vederea reglementării persoanelor beneficiare și a procedurii de acordare a mijloacelor financiare pentru compensarea majorării prețului la pâine.

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 compensa prețul la pâine unor categorii de consumatori.

Cu toate acestea, promovarea inițiativei propuse nu corelează cu prevederile constituționale și prevederile cadrului normativ pertinent domeniului finanțelor publice, în conformitate cu care nu se admite stabilirea unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală. În sensul dat, se deduce că inițiativa de compensare a prețului la pâine unor categorii de consumatori urmează a fi promovată în corespundere cu principiile și regulile bugetar-fiscale, întru a nu admite ingerințe care sunt în disonanță cu politica bugetar-fiscală pe termen mediu și lung.

Prin urmare, orice cheltuieli din buget urmează a fi prevăzute în legea bugetară anuală, adoptate în modul stabilit, inclusiv și compensarea prețului la pâine unor categorii de consumatori.

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”.*

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

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*”.

Potrivit notei informative: „*Punerea în aplicare a prevederilor conținute în prezenta lege implică cheltuieli bugetare suplimentare. Potrivit datelor estimate, actualmente la evidența instituției se află 612872 de beneficiari de pensii și alocații sociale de stat, ale căror cuantum nu depășește suma de 3000 (trei mii) lei lunar, fapt care implică cheltuieli bugetare suplimentare pentru anul 2022 în sumă de 674,2 milioane lei.*”

Cu toate acestea, deși în nota informativă se indică faptul că modificările propuse implică cheltuieli din bugetul de stat, totuși promovarea inițiativei propuse nu corelează cu prevederile alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stabilesc că: „*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. 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.*”

Suplimentar, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora „*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.*”

Astfel, compensarea prețului la pâine pentru o anumită categorie de consumatori presupune un impact bugetar, sub aspectul majorării cheltuielilor bugetare, fapt ce impune o analiză economico-financiară comprehensivă din punct de vedere a sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung și în corelare cu politicile de protecție socială ale statului. Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a inițiativei propuse, se reține promovarea acesteia în corespundere cu exigențele normative pertinente domeniului finanțelor publice, precum și cu posibilitățile reale ale bugetului de stat.

În consecință, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar acceptul din partea 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, [...]”.

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

Proiectul de lege nu corelează cu dispozițiile art.131 alin.(4) din Constituție, art.11, art.17 alin.(1) și (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor menționate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale responsabilă de evidența plății compensației la pâine pentru unele categorii de consumatori.

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 de lege -
Obiecții: Proiectul prevede compensarea cheltuielilor unor categorii de consumatori pentru majorarea prețului la pâine, nefiind însă corelat cu prevederile Legii Supreme și cadrul normativ din domeniul finanțelor publice, ceea ce prezintă un risc de corupție. Astfel, sunt relevante prevederile art.17 alin.(1) și (2) din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stabilesc că, <i>„Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor <u>se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. 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.</u>”</i> Așadar, urmare a analizei detaliate a prevederilor Legii bugetului de stat pentru anul 2022 nr.205/2021, se atestă lipsa unor reglementări specifice compensării prețului la pâine unor categorii de consumatori. Analizând prevederile constituționale și normative enunțate <i>supra</i> , se constată că stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe <u>nu se admite.</u> Prin urmare, orice cheltuieli din buget urmează a fi prevăzute în legea bugetară anuală, adoptate în modul stabilit, inclusiv și compensarea eventualelor cheltuieli ale unor categorii de consumatori, prin articol separat în legea bugetară anuală.

Totodată, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție, „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag 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 Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat: „Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art.96, art.98 alin.(3) din Constituție).”

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 buneii guvernări”.

Așadar, 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.

Pericolul coruptibilității proiectului propus constă în crearea unei practici vicioase de adoptare a unor acte normative contrar principiilor fundamentale ale procesului bugetar și regulilor bugetar-fiscale, fapt care, în consecință, va putea afecta sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung.

Mai mult decât atât, în lipsa corelării proiectului cu prevederile cadrului normativ pertinent domeniului finanțelor publice, se perindă caracterul declarativ al intervenției propuse, ceea ce riscă irealizarea *de facto* a scopului propus prin proiect.

Recomandări:

Promovarea inițiativei legislative propuse prin intermediul inițiativei de modificare a legii bugetare anuale, cu propunerile reglementatoare respective.

Pe cale de consecință, întru asigurarea adoptării proiectului de lege este necesar ca reglementările propuse să fie acceptate de Guvern, precum și operarea concomitentă a modificărilor corespunzătoare la bugetul de stat.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept scop adoptarea unei legi de susținere socială a unor categorii de consumatori, prin compensarea prețului la pâine.

Deși este îndreptat spre susținerea unor categorii de consumatori, prin compensarea prețului la pâine, totuși promovarea inițiativei propuse nu corelează cu prevederile constituționale și prevederile cadrului normativ pertinent domeniului finanțelor publice, în conformitate cu care nu se admite stabilirea unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală. În sensul dat, se deduce că inițiativa de compensare a prețului la pâine pentru unele categorii de consumatori urmează a fi promovată în corespundere cu principiile și regulile bugetar-fiscale, întru a nu admite ingerințe care sunt în disonanță cu politica bugetar-fiscală pe termen mediu și lung.

Prin urmare, orice cheltuieli din buget urmează a fi prevăzute în legea bugetară anuală, adoptate în modul stabilit, inclusiv și compensarea eventualelor cheltuieli ale unor categorii de consumatori, prin articol separat în legea bugetară anuală, fapt ce impune promovarea proiectului de lege prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

Adiacent, 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”*.

23.02.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

