

CEB, DJ



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-7828 din 23.11.2021
La nr. 340 din 09.11.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind compensarea tarifelor la gazele naturale utilizate de consumatorii gospodăriilor casnice.

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2765</u>		
<u>"25"</u>	<u>11</u>	<u>2021</u>
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7554 din 23.11.2021

la proiectul de lege privind compensarea tarifelor la gazele naturale utilizate de consumatorii gospodăriilor casnice

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 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 oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „*proiectul de lege propune acordarea compensațiilor tuturor consumatorilor casnici de gaze naturale care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova, ca o măsură socială pentru populație, în contextul majorării din data de 1 noiembrie 2021 a tarifelor la gazele naturale cu mai mult de două ori*”.

La fel, autorul menționează în notă că „*prezenta lege reglementează principiile și cerințele aplicabile consumatorilor gospodăriilor casnice (persoane fizice) privind compensarea tarifelor la gazele naturale utilizate pentru volum de până la 100 metri cubi de gaze naturale consumate pe lună*”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin instituirea unei măsuri sociale de compensare pentru consumatorii gospodăriilor casnice a tarifelor la gazele naturale urmare a majorării acestora.

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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Reieșind din faptul că prin proiect se propune ca Ministerul Finanțelor să aloce lunar tranșele necesare compensației, în mărimi egale, pe contul furnizorilor de gaze naturale, precum și ținând cont că normele proiectului țin direct de realizarea bugetului de stat, proiectul urmează să fie analizat minuțios de subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea populației prin compensarea tarifelor la gazele naturale consumate.

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*”.

Nota informativă nu face nici o referință dacă mijloacele financiare necesare implementării proiectului sunt disponibile și vor putea fi alocate.

Astfel, menționăm că, potrivit proiectului, Ministerul Finanțelor va aloca lunar tranșele necesare compensației, în mărimi egale, pe contul furnizorilor de gaze naturale.

În aceste condiții, nu se cunoaște dacă aceste mijloace sunt disponibile și vor putea fi alocate din bugetul de stat.

Totodată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece proiectul are tangență directă cu constituirea bugetului de stat.

Potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „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”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

Considerăm că nota informativă, în redacția propusă, este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Nu negăm necesitatea instituirii unor măsuri de sprijin din partea statului prin compensarea tarifelor la gazele naturale, însă aceste măsuri urmează să fie viabile și sustenabile din punct de vedere financiar.

Or, în cazul în care nu poate fi stabilită cu exactitate acoperirea financiară a proiectului, există riscul aprobării proiectului fără a fi identificate mijloace financiare suficiente și, respectiv, sunt create condiții propice pentru o eventuală incapacitate de plată de către buget.

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.

Cu toate acestea, în proiect au fost atestate unele lacune de drept, ceea ce va permite interpretarea și aplicarea confuză a normelor proiectului.

În altă ordine de idei, cu toate că în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu alte prevederi ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile din domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În proiect au fost atestate unele norme care instituie ambiguități administrative în aplicarea uniformă a acestora, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a acestor norme este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Proiectul urmează să fie reexaminat de către autor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea populației prin compensarea tarifelor la gazele naturale consumate.

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 -
Articolul 7 din proiectul legii - Articolul 7. Modul de plată a compensației Ministerul Finanțelor va aloca lunar tranșele necesare compensației, în mărimi egale, pe contul furnizorilor de gaze naturale. Furnizorul de gaze naturale va atribui la conturile personale ale consumatorilor gospodăriilor casnice (persoane fizice) tranșele mijloacelor financiare alocate de către Ministerul Finanțelor.
Obiecții: Prevederile proiectului nu reglementează pentru ce perioadă urmează să fie alocate mijloacele financiare de la Ministerul Finanțelor sau, altfel spus, pentru ce perioadă a consumului de gaze naturale urmează să fie achitate compensațiile propuse prin proiect. Din proiect reiese că această compensație urmează să fie achitată atât timp cât prevederile legii sunt în vigoare. Totodată, nu este clar ce se are în vedere prin „mărimi egale” și cum aceste „mărimi egale” vor fi atribuite pe conturile personale ale consumatorilor gospodăriilor casnice. În acest sens, nu este clar deci care sume vor fi atribuite de către furnizorul de gaze naturale pe facturile consumatorilor gospodăriilor casnice. În această ordine de idei, considerăm că se instituie o ambiguitate administrativă în ceea ce privește modalitatea de stabilire a cuantumului compensației și de alocare a surselor financiare de către Ministerul Finanțelor furnizorilor de gaze naturale. Astfel, nu este clar pentru ce lună urmează să se efectueze

compensarea.

Totodată, norma nu prevede subiectul responsabil de calcularea mărimii compensației pentru volumul consumat de consumatorul casnic, precum și stabilirea volumului real consumat de către consumator.

În concluzie, în opinia noastră, proiectul este lacunar în reglementarea uniformă a modalității de finanțare și plată a compensației reieșind din volumul real consumat de gaze naturale de către consumatorul casnic.

Ambiguitatea administrativă instituită prin proiect va permite interpretări confuze a modalității de stabilire și plată a compensației, ceea ce va conduce la apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului:

stabilirea perioadei de implementare a legii pentru a putea fi achitate compensațiile propuse prin proiect și, totodată, stabilirea faptului că compensarea se efectuează pentru luna precedentă consumului de gaze naturale de către consumatorul casnic;

definirea termenului „mărimi egale” și reglementarea procedurii de atribuire a acestor „mărimi egale”;

stabilirea subiectului responsabil de calcularea mărimii compensației necesare a fi alocate;

stabilirea procedurii clare de alocare a mijloacelor financiare în calitate de compensație de către Ministerul Finanțelor, compensație ce urmează să fie alocată furnizorilor de gaze naturale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 8 din proiectul legii -

Articolul 8. Dispoziții finale

(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova

(2) Guvernul și Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică vor elabora în termen de o lună, actele normative necesare executării prezentei legi.

Obiecții:

Norma statuată la alin.(1) prevede intrarea în vigoare a legii - de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Potrivit art.5 cuantumul compensației va constitui diferența dintre tariful la gazele naturale achitate de consumatorii casnici în perioada de până la și după data de 1 noiembrie 2021.

Astfel, proiectul nu reglementează în mod clar dacă compensația urmează să fie alocată pentru perioada de la 1 noiembrie 2021 și până la intrarea în vigoare a prevederilor legii.

Norma statuată la alin.(2) atribuie obligația Guvernului și Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică de a elabora în termen de o lună actele normative necesare executării prezentei legi.

Or, în conținutul proiectului legii nu sunt conținute norme care ar atribui Guvernului și Agenției Naționale

pentru Reglementare în Energetică elaborarea cărorva acte normative în vederea executării prevederilor legii. Astfel, nu este clar ce acte urmează să elaboreze autoritățile menționate în normă în conformitate cu prevederile legii prenotate pentru a face posibilă executarea uniformă a legii.

În altă ordine de idei, normele Capitolului IV - Dispoziții finale nu reglementează instituția răspunderii pentru stabilirea cuantumului corect al compensațiilor, pentru virarea în termen a compensațiilor furnizorilor de gaze naturale, pentru includerea corectă a datelor în facturile expediate consumatorilor casnici.

Lacunele identificate vor permite interpretări confuze a sensului corect al normelor aplicabile cu riscuri inerente manifestărilor de corupție.

Recomandări:

La Capitolul IV - Dispoziții finale propunem autorului completarea acestuia cu -

reglementarea cadrului normativ ce urmează să fie aprobat de către Guvern și de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică urmare a aprobării proiectului de lege;

stabilirea faptului că compensațiile urmează să fie achitate începând cu 1 noiembrie 2021;

includerea răspunderii pentru încălcarea prevederilor prezentei legi.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune acordarea de compensații consumatorilor gospodăriilor casnice (persoane fizice) privind compensarea tarifelor la gazele naturale.

În nota informativă se menționează că „*proiectul de lege propune acordarea compensațiilor tuturor consumatorilor casnici de gaze naturale care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova, ca o măsură socială pentru populație, în contextul majorării din data de 1 noiembrie 2021 a tarifelor la gazele naturale cu mai mult de două ori*”.

La fel, autorul menționează în notă că „*prezenta lege reglementează principiile și cerințele aplicabile consumatorilor gospodăriilor casnice (persoane fizice) privind compensarea tarifelor la gazele naturale utilizate pentru volum de până la 100 metri cubi de gaze naturale consumate pe lună*”.

Astfel, considerăm că proiectul propus este elaborat în vederea întreprinderii unor măsuri de susținere a societății în contextul situației cauzate de creșterea tarifului la gazele naturale.

Cu referire la nota informativă constatăm că aceasta nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, precum și dacă există mijloace financiare disponibile a fi alocate în vederea implementării proiectului.

Cu referire la conținutul proiectului menționăm că au fost identificate unele norme care instituie ambiguități administrative în ceea ce privește procedura de stabilire și achitare a compensațiilor de către Ministerul Finanțelor.

Astfel, au fost atestate ambiguități administrative în ceea ce privește:

stabilirea perioadei de implementare a legii pentru a putea fi achitate compensațiile propuse prin proiect și totodată stabilirea faptului că compensarea se efectuează pentru luna precedentă consumului de gaze naturale de către consumatorul casnic;
definirea termenului „mărimi egale” și reglementarea procedurii de atribuire a acestor „mărimi egale”;

stabilirea subiectului responsabil de calcularea mărimii compensației necesare;

stabilirea procedurii clare de alocare a mijloacelor financiare în calitate de compensație de către Ministerul Finanțelor, compensație ce urmează să fie alocată furnizorilor de gaze naturale;

reglementarea cadrului normativ ce urmează să fie aprobat de către Guvern și de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică urmare a aprobării proiectului de lege;

stabilirea faptului că compensațiile urmează să fie achitate începând cu 1 noiembrie 2021;

stabilirea includerii răspunderii pentru încălcarea prevederilor prezentei legi.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma celor menționate în prezentul raport de expertiză anticorupție, precum și examinarea minuțioasă a proiectului de către subiecții direct implicați în aplicarea prevederilor în vederea aprobării unui act normativ eficient în susținerea populației prin compensarea tarifelor la gazele naturale consumate.

23.11.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal



