

PR. 203/2021
APS



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. 06/2-5886 din 10.08.2021

La nr. 203 din 25.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii fondului de susținere a populației nr.827/2000 (art.4, 51).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

| | |
|---|------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA | |
| D.D.P. Nr. | 1833 |
| "13" 09 | 2021 |
| Ora | |





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7400 din 10.09.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii fondului de susținere a populației nr.827/2000 (art.4, 51)

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.

Cu referire la promovarea proiectului, reglementările acestuia, în varianta remisă pentru efectuarea expertizei anticorupție, sunt similare celor prevăzute prin proiectul de act legislativ înregistrat în Parlament cu nr.102 din 08.04.2021, rezultatele expertizei anticorupție fiind expuse de către Centrul Național Anticorupție în raportul nr.ELO21/7235 din 22.04.2021.

Prin urmare, ținând cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține aceleași prevederi formulate prin inițiativa legislativă nr.102/08.04.2021, Centrul menține concluziile expuse în raportul de expertiză enunțat supra, bazate pe aceeași analiză efectuată.

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, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "[...] asigurarea sustenabilității financiare a serviciului social „Asistență personală”, precum și garantarea prestării serviciilor conform necesităților persoanelor cu dizabilități severe.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii fondului de susținere a populației nr.827/2000 și prevede completarea sursei de finanțare a Fondului de susținere a populației cu alocații aprobate anual în Legea bugetului de stat care se vor utiliza pentru serviciul social „Asistență personală”.

În acest sens, autorul a precizat că: *“Cu regret, de la an la an, acumularea mijloacelor financiare în Fondul de susținere a populației fluctuează, adesea diminuându-se. În condițiile date, prioritar se realizează programele cu destinație specială în domeniul asistenței sociale, care sunt constituite din ajutoare materiale unice acordate veteranilor de război, participanților la lichidarea avariei de la Cernobîl, victimelor reabilite ale represiunilor politice din anii 1917–1990 etc. Astfel, din cauza modificării plafoanelor pentru finanțarea sumei alocate pentru fiecare serviciu social inclus în pachetul minim, autoritățile publice locale de nivelul al doilea reduc frecvent numărul asistenților personali angajați.”*

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

Proiectul promovează interesul public privind asigurarea acoperirii serviciilor sociale din bugetul de stat întru acordarea serviciilor adecvate nevoilor persoanelor cu dizabilități severe.

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 justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

1.5.2. 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: *”Adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de Lege pentru modificarea Legii fondului de susținere a populației nr.827/2000, implică alocarea surselor financiare din bugetul de stat, context în care se propune intrarea în vigoare a prevederilor proiectului de la 1 ianuarie 2022. Adoptarea proiectului de lege în anul 2021 va permite asigurarea procesului de planificare bugetară.*

În temeiul datelor prezentate de către structurile teritoriale de asistență socială, în prezent activează circa 6000 de asistenți personali și mai este necesar de angajat circa 2500 de unități, pentru acordarea serviciului menționat pentru tot atâtea persoane cu dizabilități severe, care stau în rândul de așteptare la structurile menționate.

Conform calculelor estimative pentru angajarea a circa 2500 de unități de asistenți personali sunt necesare mijloace financiare în sumă totală de circa 113,75 milioane lei (2500 unități x 3500 lei/salariul mediu lunar x 13 luni = 113,75 milioane lei lei/anual).

Astfel, angajarea asistenților personali poate fi efectuată etapizat în baza surselor financiare planificate conform cadrului bugetar pe termen mediu aprobat de Guvern.”

Prin urmare, proiectul va impune alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, iar ca urmare mijloacele financiare urmează să fie identificabile și disponibile pentru a putea fi alocate/relocate.

În acest sens, examinând conținutul notei informative, se atestă o argumentare economico-financiară insuficientă, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare, deși proiectul de lege expertizat va avea un impact bugetar, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative 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, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art. 131 din Constituție, care statuează că "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".

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției.

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, [...]".

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.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Guvernului, care, potrivit art.II din proiect, „[...] în termen de 6 luni de la data intrarea în vigoare a prezentei legi va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege și va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege.”

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. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop asigurarea sustenabilității financiare a serviciului social „Asistență personală”, precum și garantarea prestării serviciilor conform necesităților persoanelor cu dizabilități severe.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară privind disponibilitatea mijloacelor financiare. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Mai mult, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Suplimentar, cu referire la promovarea proiectului, ținînd cont de faptul că prezentul proiect de act legislativ remis spre expertizare conține aceleași prevederi formulate prin inițiativa legislativă nr. 102/08.04.2021, Centrul Național Anticorupție menține concluziile expuse în raportul de expertiză nr. ELO21/7235 din 22.04.2021, bazate pe aceeași analiză efectuată.

10.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

