

Pr. 129/08.04.22
CAP



**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. 062-2491 din 28.04.2022

La nr. 129 din 08.04.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic beneficiarilor de pensii și alocații sociale de stat.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1014</u>
"03"	<u>05</u> 20 <u>22</u>
Ora	_____

1. The first part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

2. The second part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

3. The third part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

4. The fourth part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".

5. The fifth part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice".



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7909 din 26.04.2022

la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic beneficiarilor de pensii și alocații sociale de stat

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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat „*în scopul susținerii cetățenilor Republicii Moldova cu ajutor financiar care ar permite asigurarea acestora cu cel puțin strictul necesar*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune reglementarea acordării suportului financiar unic, în valoare de 1000 lei, oferit cu prilejul sărbătorilor de Paște și a Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate, persoanelor care beneficiază de pensii și alocații sociale de stat al căror cuantum lunar nu depășește 4000 lei.

Astfel, cu ocazia sărbătorilor de Paște se propune acordarea suportului financiar pentru beneficiarii de pensii și alocații de stat stabilite până la 01 aprilie 2022, cu excepția beneficiarilor alocației pentru îngrijire, însoțire și supraveghere, în condițiile Legii nr.499/1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni. Iar în cazul Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate, beneficiarii sunt persoanele beneficiare de pensii pentru limită de vârstă stabilite până la 01 octombrie 2022 și beneficiarii de alocații sociale de stat conform Legii nr.499/1999, fără excepții.

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

Prevederile proiectului promovează interesul beneficiarilor de pensii și de alocații sociale de stat, prin acordarea suportului financiar unic în cuantum de 1000 lei, cu prilejul sărbătorilor de Paște și a Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate. Apreciind obiectivul proiectului privind susținerea financiară a cetățenilor Republicii Moldova cu venituri mici, se constată că interesul promovat prin proiect corespunde interesului public general.

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 nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Prin urmare, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

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 se enunță că „Implementarea prevederilor prezentului proiect implică cheltuieli financiare. Motiv pentru care va fi solicitat în regim prioritar avizul Guvernului.”

Astfel, luând în considerare că adoptarea proiectului de act normativ 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. (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.”

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”. Respectiv, 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. Așadar, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse spre adoptare 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, [...]”.

Textul proiectului conține formulări ambigue în privința determinării subiecților care vor beneficia de suportul financiar unic acordat cu prilejul Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate, fiind indicat generic „beneficiarii de alocații sociale de stat în condițiile Legii nr.499/1999”, dar care potrivit art.3 din legea menționată nu corespund condiției de persoană în etate. Suplimentar, considerăm confuză prevederea cu privire la stabilirea procedurii de restituire a suportului financiar în cazul nesolicitării de către beneficiar. 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

Proiectul reglementează activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale, care va fi responsabilă, prin intermediul prestatorilor de servicii de plată care asigură plata pensiilor și alocațiilor sociale de stat, să stabilească beneficiarii și să efectueze plata suportului financiar unic până la finele anului 2022. Cu toate acestea, a fost identificată descrierea lacunară a procedurii de restituire a suportului financiar unic către CNAS și acțiunile necesare de realizat în cazul imposibilității beneficiarului de ridicare a mijloacelor financiare până la finele anului 2022. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

Adițional, se atribuie în competența Guvernului și Parlamentului elaborarea și adoptarea modificărilor necesare cadrului legislativ, în vederea punerii în aplicare a prezentului proiect de act normativ.

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.2 alin.(2) (2) Beneficiarilor de alocații sociale de stat al căror quantum lunar nu depășește 4000 de lei în condițiile Legii nr. 499/1999, li se acordă un suport financiar unic în sumă de 1000 de lei cu prilejul Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate.
Obiecții: Întrucât suportul unic financiar acordat în temeiul art.2 din proiect se realizează cu prilejul Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate, nu este clară stabilirea în calitate de beneficiar al suportului financiar a tuturor categoriilor de beneficiari ai alocației sociale de stat în condițiile Legii nr.499/1999, dacă aceștia nu corespund criteriului de bază - persoană în etate. Astfel, la art.3 lit. c), d) din Legea nr.499/1999 se identifică categorii de beneficiari ai alocațiilor de stat, care în mod evident nu se încadrează în noțiunea de persoană în etate.
Recomandări: Prin urmare, considerăm oportună modificarea art.2 alin.(2) prin stabilirea concretă a categoriilor de beneficiari care se vor bucura de suportul financiar unic acordat cu ocazia Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate, în acest sens propunem stabilirea vârstei de la care subiectul, beneficiar al alocațiilor de stat se poate bucura de suportul financiar unic acordat cu prilejul celebrării zilei internaționale menționate supra.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 2 -

Art.6 alin.(2)

(2) Sumele suportului financiar unic nesolicitate de către beneficiari sunt restituite de către prestatorii de servicii de plată pe contul corespunzător al Casei Naționale de Asigurări Sociale și incluse în plată în luna imediat următoare a lunii de gestiune.

Obiecții:

Procedura de restituire a suportului financiar unic este formulat ambiguu și are un caracter lacunar în privința descrierii următoarelor procese:

- omisiunea stabilirii termenului până la care beneficiarul nu a solicitat mijloacele financiare, iar banii pot fi restituiți pe contul CNAS;
- acțiunile întreprinse de prestatorul serviciilor de plată și CNAS în cazul în care nici în luna/lunile următoare beneficiarul nu solicită suportul financiar;
- ce se întâmplă cu mijloacele financiare nesolicitate, dacă până la finele anului 2022 beneficiarul nu ridică suportul financiar, din motive rezonabile (stare de sănătate, internare în spital, plecare temporară peste hotarele țării etc.), deși la art.6 alin.(3) se stabilește achitarea până la finele anului 2022.

Prin urmare, concluzionăm că descrierea deficitară a procedurilor administrative contribuie la interpretarea abuzivă, aplicarea neuniformă a prevederilor actelor normative și apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

În concluzie, intervenim cu recomandarea completării proiectului prin includerea explicită a procedurilor de achitare a suportului financiar și stabilirea acțiunilor necesar de interprins în cazul suportului financiar unic nesolicitat, cu fixarea termenului de retragere. Atenționăm asupra necesității prezentării măsurilor interprinse în cazul nesolicitării mijloacelor financiare până la finele anului 2022.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în vederea reglementării acordării suportului financiar unic beneficiarilor de pensii și alocații sociale de stat conform Legii nr.499/1999, al căror cuantum lunar nu depășește 4000 lei, oferite cu prilejul sărbătorilor de Paște și Zilei Internaționale a Persoanelor în Etate.

În urma examinării prevederilor proiectului au fost constatate formulări ambigue și expunerea lacunară a procedurii de restituire a suportului financiar unic în cazul nesolicitării mijloacelor financiare de către beneficiar. Totodată nu este clară stabilirea tuturor categoriilor de beneficiari ai alocațiilor sociale de stat conform Legii nr.499/1999, dacă aceștia nu corespund condiției de bază - deținerea calității de persoană în etate, prilej cu care se oferă suportul financiar unic, Ziua Internațională a Persoanelor în Etate.

Suplimentar, întrucât adoptarea proiectului de act normativ implică alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr.181/2014 și art.131 alin.(4) din Constituție, fapt ce ar garanta oportunitatea și angajamentul Guvernului în identificarea surselor financiare necesare și executarea bugetului de stat în corespundere cu cadrul normativ în vigoare. Totodată, semnalăm că orice politică socială trebuie să fie integrată și consecventă cu întreg spectrul de măsuri și politici guvernamentale, inclusiv cu programele generale și sectoriale.

În consecință, în scopul prevenirii apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, se recomandă revizuirea acestuia prin prisma obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

26.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni, Inspector superior

