

CEM, PJ



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. 062-5566 din 23.08.2021

La nr. 184 din 12.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1684</u>		
" <u>25</u> "	<u>08</u>	20 <u>21</u>
Ora		

10/10/10

10/10/10



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7373 din 23.08.2021

la proiectul de lege cu privire la acordarea suportului financiar unic pentru pregătirea elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 nu este indicat expres scopul proiectului, însă acesta poate fi dedus din următoarele informații: „Având în vedere începutul, în cel mai scurt timp, a anului școlar 2021-2022 nu putem ignora necesitățile familiilor de a pregăti copiii pentru studii. Astfel, nu pot fi ignorate și creșterile continuu la bunuri necesare unui elev”. Scopul proiectului poate fi dedus și din art. 1 din proiect care stabilește următoarele: „În vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar, se acordă un suport financiar unic în sumă de 1000 de lei”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune acordarea unui suport financiar elevilor încadrați în învățământul obligatoriu. Acest suport constituie 1000 de lei ce se va acorda la începutul fiecărui an școlar. Ulterior adoptării proiectului, Guvernul urmează să reglementeze modalitatea de solicitare și de acordare a suportului financiar unic.

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

Prin proiect se urmărește susținerea financiară a elevilor încadrați în învățământul obligatoriu și a familiilor acestor elevi, prin acordarea unui suport financiar unic în valoare de 1000 de lei pentru fiecare elev la începutul fiecărui an școlar.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificați factori de risc de natură să împiedice atingerea interesului public propus la elaborarea actului normativ. În acest sens, s-a remarcat o incertitudine referitor la categoria elevilor care vor beneficia de suportul financiar unic, deoarece se face trimitere la diferite nivele și cicluri din cadrul învățământului obligatoriu. De asemenea, proiectul uzează de o formulare ambiguă pentru identificarea reprezentanților legali ai elevilor beneficiari de suport financiar unic, creându-se o confuzie între termenii de ajutor material și suport unic financiar. Un alt factor de risc depistat, este lipsa reglementării sursei de finanțare a suportului unic financiar ceea ce poate conduce la nerealizarea proiectului.

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 dispune de un conținut sumar. În notă nu se regăsește analiza principalelor prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, nu se expune modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare, nu sunt înscrise principalele concluzii urmare a analizelor realizate în procesul de elaborare a proiectului etc.

Așadar, recomandăm completarea notei informative cu informațiile necesare conform art. 30 din Legea nr. 100/2017 și cu alte date relevante care ar facilita înțelegerea și implementarea 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”.

Referitor la fundamentarea economico-financiară, în notă se relevă că „conform datelor publice, actualmente, proiectul propus va fi îndreptat spre 136254 elevi din întreaga republică, ce va genera cheltuieli considerabile, însă strict necesare. În acest sens Guvernul va fi împuternicit să identifice și să prevadă în legea bugetului mijloacele financiare necesare”.

Un aspect incert care a fost identificat în proiect, însă este valabil și pentru nota informativă, este lipsa nominalizării bugetului sursă a suportului financiar unic. Proiectul nu stabilește sursa alocațiilor financiare respective, dar nici în nota informativă nu se clarifică în care buget (de stat, al asigurărilor sociale, locale) urmează a fi prevăzute sumele de bani necesare achitării suportului financiar unic pentru elevi.

Într-o altă ordine de idei deși, într-un mod indirect, se face trimitere la suma de bani necesară a fi alocată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. Astfel, 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”. În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a stabilit 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”.

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, [...]”.

În proiect au fost identificate norme formulate de o manieră ambiguă și lipsite de o semnificație exactă. În acest sens, este relevantă confuzia creată dintre termenii *suport financiar unic* și *ajutor material*, deoarece proiectul stabilește că elevii sunt beneficiari ai suportului financiar unic, iar reprezentanții lor legali sunt titulari ai ajutorului material. Proiectul mai utilizează formulări divergente când se referă la sistemul național de învățământ obligatoriu, creând confuzie între diferite niveluri și cicluri de învățământ obligatoriu. Analiza detaliată a acestor factori de risc și riscurile de corupție iminente sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Între normele proiectului s-a atestat o divergență referitoare la apartenența elevilor la un anumit nivel de învățământ ca criteriu pentru beneficierea de suport financiar unic. Pe de o parte, proiectul se referă la elevii din învățământul obligatoriu în general, însă pe de altă parte, se referă la elevii din cadrul ciclului de învățământ obligatoriu. La compartimentul III din prezentul Raport se elucidează inadvertența admisă, se indică riscurile posibile și se propun recomandări pentru prevenirea apariției riscurilor de corupție.

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

Proiectul vizează activitatea Guvernului și a Caselor teritoriale de asigurări sociale. Astfel, potrivit art. 5 din proiect, Guvernul urmează să reglementeze modul de solicitare și acordare a suportului financiar unic, iar, conform art. 4, Casele teritoriale de asigurări sociale urmează să recepționeze solicitările de acordare a suportului financiar unic și să dispună achitarea acestuia.

Activitatea Caselor teritoriale de asigurări sociale poate fi compromisă din considerentul că proiectul nu prescrie sursa de finanțare a suportului financiar unic: bugetul de stat, bugetul de asigurări sociale de stat sau chiar bugetele locale. Lipsa unor mențiuni exprese în acest sens este de natură să conducă la interpretări abuzive și practici păguboase pentru bugetul public național.

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. 1 și art. 3 din proiect

Articol 1. – În vederea pregătirii elevilor din învățământul obligatoriu de noul an școlar, se acordă un suport financiar unic în sumă de 1 000 de lei.

Articol 3. – Suportul financiar unic se acordă la cererea titularului de ajutor material (părinte, tutore, curator) în folosul beneficiarului suportului financiar – elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu.

Obiecții:

Urmare a analizei acestor 2 norme din proiect se observă admiterea unei confuzii asupra structurii sistemului național de învățământ, deoarece art. 1 se referă la învățământul obligatoriu în general, însă art. 3 se referă doar la ciclul de învățământ obligatoriu. Problematika proiectului constă în faptul că potrivit Codului educației, aceste noțiuni sunt distincte.

În conformitate cu prevederile art. 13 alin. (1) din Codul educației, învățământul obligatoriu începe cu grupa pregătitoare din învățământul preșcolar și se finalizează cu învățământul gimnazial. Totodată, potrivit art. 12 din același act normativ, „Sistemul de învățământ este organizat pe niveluri și cicluri în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED-2011):

a) nivelul 0 – educația timpurie:

- educația antepreșcolară;
- învățământul preșcolar;
- b) nivelul 1 – învățământul primar;
- c) nivelul 2 – învățământul secundar, ciclul I: învățământul gimnazial;
- d) nivelul 3:
- învățământul secundar, ciclul II: învățământul liceal; [...]"

Neclaritatea depistată în proiect se referă la faptul dacă elevii din învățământul primar (nivelul 1) vor beneficia de suportul financiar unic, or art. 3 vizează doar ciclul de învățământ obligatoriu, care potrivit normelor juridice citate este ciclul I: învățământul gimnazial din cadrul nivelului al 2-lea. Sintetizând cele relatate, putem interpreta că art. 1 din proiect vizează elevii din învățământul de nivelul 1 (învățământ primar) și nivelul 2 ciclul I (învățământul gimnazial), însă art. 3 din proiect vizează doar elevii din învățământul de nivelul 2 ciclul I, care este unicul ciclu de învățământ obligatoriu.

Așadar, există o divergență între prevederile proiectului care este de natură să pună în dificultate atingerea interesului public propus la elaborarea proiectului. Dacă se intenționează acordarea unor beneficii financiare unor categorii speciale de persoane, atunci este esențial ca această categorie de persoane să fie foarte bine individualizată, or orișice neclaritate legislativă va constitui o premisă pentru interpretări diverse, conflicte dintre solicitanți și entitățile publice vizate, precum și alte posibile abuzuri. În acest caz, considerăm necesară asigurarea unei sinergii între prevederile proiectului și, având în vedere datele din nota informativă, recomandăm ca proiectul să se extindă asupra tuturor elevilor încadrați în învățământul obligatoriu, indiferent de nivel sau ciclu.

Recomandări:

La art. 3 din proiect se recomandă substituirea cuvintelor „ciclul de învățământ obligatoriu” cu „învățământul obligatoriu”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art. 3 din proiect

Articol 3. – Suportul financiar unic se acordă la cererea titularului de ajutor material (părinte, tutore, curator) în folosul beneficiarului suportului financiar – elevul înmatriculat în ciclul de învățământ obligatoriu.

Articol 4. – Cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar se depun la organul teritorial de asigurări sociale de la domiciliul titularului de ajutor material. [...].

Obiecții:

Modalitatea de formulare a normei citate nu redă cu exactitate calitatea subiecților implicați în raportul juridic ce vizează beneficierea de suportul financiar unic. În special, este neexplicit cine este subiectul titularul de ajutor material și ce condiții trebuie să întrunească. Din proiect poate fi dedus că titularul de ajutor material este părintele, tutorele sau curatorul elevului ce poate beneficia de suportul financiar unic. Totuși, nu este clar de ce părintele, tutorele, curatorul trebuie să fie titulari ai ajutorului material. Este aceasta o condiție suplimentară de a beneficia de suport financiar unic sau în proiect se admite o confuzie între noțiunile de *suport unic financiar* și *ajutor material*.

Neclaritatea aspectului nominalizat este subliniată și de aceea că proiectul nu califică suportul unic financiar

ca ajutor material, iar legislația reglementează cazurile când un beneficiu este considerat ajutor material: art. 5 din Legea fondului de susținere a populației nr. 827/2000; art. 165¹ din Codul muncii; art. 9-11 din Legea nr. 909/1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobil etc.

Prin urmare, utilizarea în proiect a sintagmei „*titularul de ajutor material*” cu scopul de a identifica reprezentantul legal al elevului ce beneficiază de suport financiar unic este de natură să creeze ambiguitate în relațiile sociale vizate și să împiedice desfășurarea unei proceduri administrative operative și corecte. Din aceste considerente, se recomandă ca cererea pentru acordarea suportului financiar unic reglementat prin proiect să fie depusă de către reprezentantul legal al elevului încadrat în învățământul obligatoriu, fie unul dintre părinți, fie tutorele sau curatorul.

Recomandări:

La art. 3 din proiect se recomandă substituirea cuvintelor „*cererea titularului de ajutor material*” cu „*cererea reprezentantului legal*”.

Aceași recomandare este valabilă și pentru articolul 4 din proiect, unde urmează a fi înlocuite cuvintele „*domiciliul titularului de ajutor material*” cu „*domiciliul reprezentantului legal al elevului*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art. 4 din proiect

Articol 4. – Cererea și actele necesare ce confirmă dreptul la plata suportului financiar se depun la organul teritorial de asigurări sociale de la domiciliul titularului de ajutor material. Pentru anul școlar 2021-2022 cererile vor putea fi depuse odată cu elaborarea și implementarea actelor necesare și până la data de 30 decembrie a anului 2021. Începând cu pregătirile pentru anii școlari 2022-2023 și următorii - cererile vor putea fi depuse din prima zi a lunii august și până la 30 decembrie a fiecărui an.

Obiecții:

Proiectul stabilește că cererile pentru solicitarea suportului financiar unic se depun la organul teritorial de asigurări sociale, adică la Casele teritoriale de asigurări sociale. Cu toate acestea, nici în proiect și nici în nota informativă nu este indicată sursa de finanțare a suportului financiar unic: de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat sau de la bugetele locale.

Totodată, nici cadrul normativ în vigoare nu prescrie sursa de finanțare a acestui suport financiar pentru elevi:

- la anexa nr. 3 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021 nr. 255/2020, intitulată „*Tipuri de prestații sociale acordate unor categorii de populație, a căror finanțare se efectuează de la bugetul de stat prin intermediul Casei Naționale de Asigurări Sociale*”, nu se regăsește acest tip de suport financiar;
- la art. 4 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale elevii încadrați în învățământul obligatoriu nu sunt înscrși drept persoane asigurate obligatoriu, astfel încât suportul financiar unic să fie achitat din contul bugetului de asigurări sociale de stat;
- actele normative ce reglementează finanțele publice locale nu prevăd ca suportul financiar unic să fie achitat din bugetele publice locale.

Prin urmare, proiectul este caracterizat de o lacună normativă referitor la sursa de finanțare a suportului financiar unic. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Mai mult decât atât, persistă riscul ca normele proiectului să nu poată fi implementate, iar suportul financiar unic să fie doar un beneficiu declarativ.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu un nou articol care să stabilească expres sursa de finanțare a suportului financiar unic. Totodată, în acest context, urmează a fi examinată necesitatea modificării și a altor legi care reglementează relații sociale comune cu cele reglementate de proiectul expertizat.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

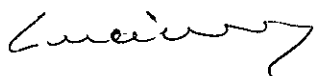
Prin proiect se propune acordarea unui suport financiar elevilor încadrați în învățământul obligatoriu. Acest suport constituie 1000 de lei și se va acorda la începutul fiecărui an școlar. Ulterior adoptării proiectului, Guvernul urmează să reglementeze modalitatea de solicitare și de acordare a suportului financiar unic.

În proiect au fost identificați factori de risc de natură să împiedice atingerea interesului public propus la elaborarea actului normativ. În acest sens, s-a remarcat o incertitudine referitor la categoria elevilor care vor beneficia de suportul financiar unic, deoarece se face trimitere la diferite nivele și cicluri din cadrul învățământului obligatoriu. De asemenea, proiectul uzează de o formulare ambiguă pentru identificarea reprezentanților legali ai elevilor beneficiari de suport financiar unic, creându-se o confuzie între termenii de ajutor material și suport financiar unic. Un alt factor de risc depistat, este lipsa reglementării sursei de finanțare a suportului financiar unic ceea ce poate conduce la nerealizarea proiectului.

Nota informativă este incompletă, deoarece lipsesc datele necesare conform art. 30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul și să completeze nota informativă prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

23.08.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal

