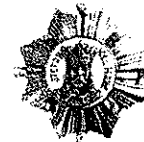




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



originalul 12/3

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

Nr. 06/2-1670 din 09.03. 2020
La nr. 18-23-1523 din 20.02.2020

Ministerul Finanțelor

Copie: **Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă” (*număr unic 139/MF/2020*).

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
DATA	11.03.2020
CODUL	A-968

anexa din 13.03.2020



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6380 din 09.03.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă” (art.4, art.6, art.7, art.8)

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, 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 privind 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."

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr. 239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor: www.mf.gov.md la data de 21.02.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost parțial asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „Adoptarea acestui proiect de lege este determinat de necesitatea ușurării accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familiile tinere. Scopul urmărit prin promovarea și implementarea acestui proiect de lege constă în lărgirea categoriilor de beneficiari care pot aplica la Programul de stat „Prima casă”, ceea ce va determina reducerea migrației și menținerea forței de muncă, reducerea fenomenului economiei tenebre prin creșterea ratei de angajări oficiale în economia națională și transparentizarea salarizării, suport din partea statului prin reducerea cheltuielilor pentru tinerii care intenționează să achiziționeze o locuință.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă”. Proiectul conține prevederi care extind condițiile programului la mai multe persoane. În acest context, se modifică mai multe criterii de eligibilitate, cum sunt: vârsta beneficiarului (*de la 45 la 50 de ani*), participația proprie inițială (*de la 10 la 5%*) etc. De asemenea, proiectul prevede extinderea categoriilor de beneficiari prin adăugarea persoanelor care au accesat un credit ipotecar până la lansarea programului în categoria beneficiarilor de compensații.

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 urmărește facilitarea accesului persoanelor fizice la programul „Prima casă”, prin modificarea unor criterii de eligibilitate, fapt care este în beneficiul potențialilor beneficiari. Totuși, obiectivele urmărite la elaborarea proiectului ar putea fi periclitare de existența în proiect a unui factor de risc. Normele din proiect care reglementează posibilitatea proprietarilor de locuințe de a participa în cadrul programului „Prima casă” dispun de o formulare ambiguă și echivocă, fiind

incert care anume proprietari ar putea solicita participarea în cadrul programului. Ambiguitatea în cauză creează premise pentru comportamente arbitrare și abuzive ale responsabililor de implementare.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Totuși, nota informativă nu evidențiază la compartimentul corespunzător toate elementele noi ale proiectului raportat la legislația în vigoare. Dat fiind faptul că proiectul conține o normă nouă, însă formulată ambiguu referitor la posibilitatea proprietarilor de locuințe de a participa la programul „Prima casă”, nota informativă nu reflectă această noutate a proiectului. Or, argumentele și explicațiile din nota informativă sunt examinate la interpretarea actului normativ. În acest context, potrivit art. 71 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ”.

Prin urmare, se remarcă necesitatea complinirii notei informative cu informații despre toate noutățile proiectului care urmează a fi incluse în Legea nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă”.

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”.

Având în vedere natura relațiilor sociale reglementare prin proiect, implementarea acestuia presupune alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat. Astfel, extinderea categoriilor de beneficiari la programul „Prima casă” presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare.

Cu toate acestea, informațiile despre implicațiile economico-financiare ale proiectului sunt sumare și nu identifică riscurile economice și financiare ale extinderii programului la mai multe persoane. Având la dispoziție datele statistice ale anului precedent privind aplicarea programului „Prima casă”, nota nu conține o analiză a beneficiilor și a eventualelor dezavantaje financiare și economice pentru stat și

bugetul public.

În aceste condiții, se impune completarea notei informative cu o analiză economică și financiară a proiectului care ar evidenția caracterul benefic al acestuia sau, din contra, riscurile iminente.

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 textul proiectului a fost identificate norme a căror formulare este ambiguă și determină riscul interpretării arbitrare și abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Aspectele detaliate referitoare la cele menționate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

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 nu reglementează direct activitatea entităților publice și nici a agenților publici. Totuși, având în vedere faptul că proiectul conține prevederi formulate ambiguu, agenții publici implicați în procesul de implementare al proiectului ar putea profita de posibilitatea de a interpreta normele respective în forma dorită. Analiza normelor formulate ambiguu și riscurile acestora este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

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. I pct. 1 (art. 4 lit. d) și e) din Legea 293/2017)

Art.I - Legea nr.293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.18-26, art.95), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 4:

la alineatul (1):

litera d) va avea următorul cuprins: "d) suprafața locuinței procurate în cadrul Programului trebuie să depășească suprafața locuinței deținute în proprietatea exclusivă a persoanei sau împreună cu alți membri ai familiei. Se consideră eligibilă și persoana care deține, în proprietate exclusivă sau împreună cu alți membri ai familiei, o locuință, indiferent de suprafața acesteia, într-un sat (o comună), dobândită prin moștenire sau donație";

litera e) va avea următorul cuprins: "e) suprafața locuinței deținută în proprietate exclusivă sau împreună cu alți membri ai familiei, cu excepția beneficiarului, de către sotul/soția acestuia, să nu depășească suprafața locuinței procurate în cadrul Programului. Se consideră eligibilă și persoana al cărei soț/soție deține, în proprietate exclusivă sau împreună cu alți membri ai familiei, o locuință, indiferent de suprafața acesteia, într-un sat (o comună), dobândită prin moștenire sau prin donație;

Obiecții:

Noutatea cu care intervine norma precitată constă în faptul că sunt eligibile pentru programul „Prima Casă” toate persoanele care deja dețin în proprietate o locuință. O condiție necesară de îndeplinit în acest sens, este ca suprafața locuinței procurate în cadrul programului să fie mai mare decât suprafața locuinței deținute în proprietate.

Având în vedere intenția autorului de a extinde programul „Prima Casă” la mai multe persoane, din redacția noii reglementări nu poate fi desprins sensul exact referitor la persoanele care deja dețin locuințe în proprietate. Proiectul menționează sintagma „suprafața locuinței deținute”, fapt ce creează impresia că sunt eligibile doar persoanele ce dețin doar o singură locuință.

Totuși, printr-o interpretare extensivă pot fi considerate eligibile inclusiv persoanele care dețin mai multe locuințe și respectă condiția potrivit căreia: suprafața locuinței procurate în cadrul programului să fie mai mare decât suprafața locuințelor deținute în proprietate.

Reieșind din cele menționate, remarcăm că norma analizată acordă posibilități de aplicare a acesteia în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Agenții publici pot fi determinați să opteze pentru o anumită interpretare în dependență de interesul personal.

Pentru a evita orice interpretări arbitrare, se recomandă modificarea sintagmei „suprafața locuinței deținute” cu „suprafața locuințelor deținute”. În aceste împrejurări, limitarea suprafeței locuinței care va putea fi procurată prin intermediul programului „Prima Casă” se va realiza prin prisma prevederilor art. 6 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 293/2017, potrivit căreia: „Persoana fizică care întrunește criteriile de eligibilitate

prevăzute la art. 4 este în drept să solicite acordarea unui credit ipotecar în cadrul Programului, cu condiția că: a) prețul de procurare al locuinței nu depășește suma de 1 milion de lei".

Recomandări:

Se recomandă, la art. 1 pct. 1 din proiect (art. 4 lit. d) și e) din Legea 293/2017), substituirea expresiei „suprafața locuinței deținute” cu „suprafața locuințelor deținute”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

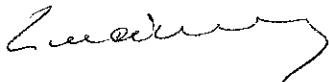
Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă”. Proiectul conține prevederi care extind condițiile programului la mai multe persoane. În acest context, se modifică mai multe criterii de eligibilitate, cum sunt: vârsta beneficiarului (*de la 45 la 50 de ani*), participația proprie inițială (*de la 10 la 5%*) etc. De asemenea, proiectul prevede extinderea categoriilor de beneficiari prin adăugarea persoanelor care au accesat un credit ipotecar până la lansarea programului în categoria beneficiarilor de compensații.

Obiectivele urmărite la elaborarea proiectului ar putea fi periclitate de existența în proiect a unui factor de risc. Normele din proiect care reglementează posibilitatea proprietarilor de locuințe de a participa în cadrul programului „Prima casă” dispun de o formulare ambiguă și echivocă, fiind incert care anume proprietari ar putea solicita participarea în cadrul programului: care dețin doar o locuință sau și cei care dețin mai multe locuințe. Ambiguitatea în cauză creează premise pentru comportamente arbitrare și abuzive ale responsabililor de implementare.

Nota informativă este incompletă deoarece, nu evidențiază toate elementele noi ale proiectului raportat la legislația în vigoare și nu conține o analiză a beneficiilor și a eventualelor dezavantaje financiare și economice pentru stat și bugetul public.

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

09.03.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciu , Inspector principal