



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-44 din 03.01. 2018

Nr.391 din 18 decembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

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

Director

Bogdan ZUMBREANU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4671 din 03.01.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.397/2003 privind finanțele publice; Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale; Legea asistenței sociale nr.547/2003)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 18 decembrie 2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 19 decembrie 2017, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Prezentul proiect de lege a fost elaborat ca urmare a identificării și stabilirii factorilor de risc cu impact asupra sustenabilității financiare a serviciilor sociale [...]

În acest context, se identifică următoarele oportunități pentru garantarea sustenabilității financiare a serviciilor sociale:

- Evaluarea de către autoritățile publice locale a necesităților populației privind serviciile sociale.
- Finanțarea cu destinație specială de la bugetul de stat a unor servicii sociale specializate și cu specializare înaltă conform necesităților identificate și priorităților politicilor naționale de protecție socială a populației în condițiile stabilite de Guvern.”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune introducerea în legislația națională ce vizează protecția socială, a conceptului de „pachet minim de servicii sociale”, precum și stabilirea faptului că acest pachet social va fi asigurat din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat conform art.11 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale.

Prin urmare, cu toate că autorul nu indică expres scopul propus de proiect, considerăm că promovarea acestuia nu urmărește scopuri ascunse.

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

Proiectul promovează interesele unor categorii de persoane de a beneficia de un pachet minim de servicii sociale asigurate de către autoritățile publice locale. Prin urmare, interesele promovate corespund interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Cu referire la datele din nota informativă, constatăm că aceasta nu redă un scop final bine determinat. Astfel, nota se axează, în mare parte, pe argumentarea necesității, care de altfel, este una importantă în promovarea unui proiect de act normativ, însă concomitent aceasta trebuie să conțină și alte informații și date conform cerințelor legale sus-menționate.

Prin urmare, atenționăm autorul să respecte în totalitate prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 și să completeze nota informativă cu date precum: scopul final al proiectului, stabilirea principalelor prevederi și locul actului în sistemul de acte normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Deși, autorul a identificat în proiect sursa de acoperire a cheltuielilor legate de pachetul minim de servicii sociale, totuși acesta nu a prezentat în nota informativă careva date și calcule estimative asupra resurselor financiare necesare. Prin urmare, se propune completarea notei informative cu date suplimentare sub aspectul economico-financiar, mai exact prezentarea calculelor privind resursele financiare necesare pentru implementarea normelor propuse.

Totodată, art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova stabilește expres că „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag 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, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Finanțelor, pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]"

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]"

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Astfel, conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși prevederile proiectului nu contravin actelor legislative în vigoare, totuși proiectul în redacția propusă poate determina un vid legislativ, în ceea ce privește stabilirea expresă a setului de servicii ce vor forma pachetul minim de servicii sociale. Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prin proiect nu se reglementează activitatea unor agenți publici sau a unor entități publice. Însă, normele propuse stabilesc indirect competențe pentru Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Finanțelor, care vor asigura funcționalitatea și cheltuielile legate de acordarea a pachetului minim de servicii sociale.

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

Art.II pct.1 potrivit proiectului

1. La Articolul 1 după noțiunea „servicii sociale” se introduce noțiunea cu următorul cuprins:
„Pachet minim de servicii sociale - un set de servicii sociale specializate stabilite de Guvern, finanțarea cărora se realizează prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat, în scopul asigurării sustenabilității financiare a serviciilor respective;”.

Obiecții:

Noțiunea oferită de normă este expusă într-un mod general, fără a fi identificate elementele constitutive ale pachetului minim de servicii sociale. La fel, nota informativă nu acordă o explicație detaliată asupra acestui termen, pentru a fi clar care sunt serviciile ce vor intra în acest pachet minim și care va fi categoria de beneficiari.

Conform definiției, setul de servicii urmează a fi aprobate de către Guvern, ulterior adoptării prezentului proiect, însă în proiect lipsesc careva norme tranzitorii în care să fie propus un termen exact, în care Guvernul va identifica setul de servicii ce vor forma pachetul minim de servicii sociale. Astfel, prin omiterea legiuitorului de a reglementa aspectele esențiale ale „pachetului minim de servicii sociale” există riscul apariției unei lacune de drept ceea ce reprezintă un risc de corupție prin crearea unei incertitudini asupra categoriilor de beneficiari a pachetelor minime sus-menționate și nemijlocit componența acestora.

Totodată, o asemenea abordare generală acordă o ambiguitate a procedurii administrative ce vizează pachetul minim.

Recomandări:

Stabilirea în proiect a setului de servicii ce vor forma „Pachet minim de servicii sociale”, fie stabilirea expresă a unor termeni în care Guvernul va aproba prin hotărâre de Guvern - setul de servicii sociale specializate.

Totodată, se impune necesitatea completării notei informative cu date suplimentare/informații care va detalia setul de servicii sociale enunțat mai sus, precum și categoriile de beneficiari.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă, al cărui scop constă în introducerea conceptului de „pachet minim de servicii sociale”, precum și stabilirea faptului că acest pachet social va fi asigurat din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat, conform art.11 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale.

Autorul nu a respectat, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Cu referire la nota informativă, menționăm că aceasta nu corespunde tuturor cerințelor statuate în art.20 din Legea nr.780/2001 și necesită a fi completată cu date suplimentare precum: stabilirea expresă a scopului proiectului, precum și o informație amplă asupra setului de servicii sociale care vor forma pachetul minim menționat în proiect.

Proiectul în redacția propusă poate determina un vid legislativ, în ceea ce privește stabilirea expresă a setului de servicii ce vor forma pachetul minim de servicii sociale.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

03.01.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

