

СЕВ, 027



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. 06/2-3031 din 13.05.2021

La nr. 141 din 26.04.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2021, nr.258 din 16.12.2020 (art.2 după litera q) se completează cu lit.r)).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7278 din 12.05.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2021, nr.258 din 16.12.2020 (art.2 după litera q) se completează cu lit.r))

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 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 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

Prin proiect se propune alocarea sumei de 130 milioane de lei din contul bugetului de stat pentru anul 2021, mijloace cu destinație specială pentru stingerea datoriei salariilor angajaților Î.S. „Calea Ferată din Moldova”.

Autorul menționează în nota informativă că alocarea respectivă din bugetul de stat urmează a se efectua prin *„redistribuirea alocațiilor, cu ulterioara precizare a bugetului de stat pentru anul 2021 de către ministerul de ramură”*.

La fel, se menționează în nota informativă că această alocare *„va da posibilitatea de a păstra locurile de muncă și de a oferi șansa conducerii întreprinderii de a ameliora situația dificilă și timp pentru a revizui activitatea și a asigura funcționarea eficientă și rentabilă a sectorului feroviar din țară”*.

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

Pe de o parte, proiectul promovează interesul public manifestat prin stingerea datoriilor urmare a neplății salariilor angajaților Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, iar pe de altă parte, alocarea din bugetul de stat a unor mijloace financiare fără a prevedea o procedură de rambursare a acestora în bugetul de stat va crea un precedent judiciar periculos în partea ce ține de implicarea statului în susținerea unor agenți economici, agenți economici care prin acțiunile lor au dus la o incapacitate de plată a salariilor angajaților și la împovărarea activității economice a întreprinderii.

Centrul Național Anticorupție nu neagă instituirea unor acțiuni din partea statului ce ar consta în acoperirea plății salariilor restante angajaților Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, însă, considerăm că orice alocare din buget a unor surse financiare fără a avea un plan de restituire a acestora va fi soldat cu un eșec, din considerentul că peste o anumită perioadă de timp, angajații vor fi în aceeași situație - restante la achitarea salariilor.

Astfel, în lipsa unor măsuri viabile de redresare a situației Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat doar va prelungi în continuare ineficacitatea întreprinderii.

În concluzie, alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat urmează a fi efectuată cu o identificare reală a returnării acestor mijloace în bugetul de stat din contul agentului economic - întreprinderea de stat „Calea Ferată din Moldova”, în caz contrar, proiectul va deschide „porțițe legale” de posibila asigurare și a altor agenți economici pe viitor, în special, întreprinderi de stat, care se află în situații economice deficitare și care vor putea solicita sprijin din partea statului.

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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în partea ce ține de asigurarea returnării mijloacelor financiare alocate de către stat întreprinderii de stat, or, în lipsa unor norme concrete în acest sens se poate prezuma că statul intenționează să aloce din bugetul de stat mijloace financiare pentru acoperirea pierderilor financiare ale unei întreprinderi de stat.

În altă ordine de idei, nota informativă nu menționează care sunt măsurile ce urmează să fie întreprinse de către stat în vederea identificării faptului dacă aceste mijloace financiare cu adevărat au fost repartizate pentru acoperirea cheltuielilor legate de achitarea salariilor restante angajaților întreprinderii de către factorii de decizie din cadrul întreprinderii.

Autorul menționează în nota informativă că Guvernul urmează să asigure efectuarea modificărilor la statutul întreprinderii în vederea majorării capitalului statutar în concordanță cu legea prenotată. Or, majorarea capitalului social al întreprinderii de stat „Calea Ferată din Moldova” a fost atestată de multe ori prin aprobarea acestor majorări în bugetele de stat anterioare. Spre exemplu, în bugetul de stat pentru anul 2020, aprobat prin Legea nr.172/19.12.2019 au fost prevăzute mijloace financiare pentru majorarea capitalului social al Întreprinderii de Stat "Calea Ferată din Moldova" – în sumă de 460957,1 mii de lei (echivalentul a 22,16 milioane de euro) din contul împrumutului acordat de Banca Europeană de Investiții în cadrul Proiectului de achiziție a locomotivelor și de restructurare a infrastructurii feroviare; iar în bugetul de stat pentru anul 2019, aprobat prin Legea nr.303/30.11.2018 au fost prevăzute mijloace financiare pentru majorarea capitalului social al Întreprinderii de Stat "Calea Ferată din Moldova" – în sumă de 261665,0 mii de lei (echivalentul a 12,5 milioane de euro) din contul împrumutului acordat de Banca Europeană de Investiții în cadrul Proiectului de achiziție a locomotivelor și de restructurare a infrastructurii feroviare.

În aceste condiții, alocarea unor surse financiare din bugetul de stat pentru un agent economic fără a fi dovedită finalitatea juridică a cheltuirii acestor mijloace și fără stabilirea obligativității întreprinderii de returnare a acestora va fi percepută ca o intenție neargumentată a autorilor cu riscuri inerente de prejudiciere a bugetului de stat în condițiile actuale de activitate a întreprinderii.

În final, concluzionăm că autorul urmează să dovedească impactul pozitiv al normelor fără a prejudicia bugetul public național, precum și a demonstra care vor fi acțiunile în continuare, deoarece există riscul ca peste 5 luni să fie nevoie de alocarea repetată a altor mijloace financiare din nou din bugetul de stat pentru acoperirea unor eventuale altor noi cheltuieli ale întreprinderii.

Astfel, atât proiectul, cât și nota informativă urmează să fie completate în acest sens.

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*".

Autorul proiectului menționează în nota informativă că este necesară „*alocarea sumei de 130 milioane de lei din contul bugetului de stat pentru anul 2021, mijloace cu destinație specială pentru stingerea datoriei salariului angajaților Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, prin redistribuirea alocațiilor,*

cu ulterioara precizare a bugetului de stat pentru anul 2021 de către ministerul de ramură”.

În opinia noastră, nota informativă nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece urmare a implementării proiectului, vor fi necesare alocarea de mijloace financiare suficiente din bugetul de stat.

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”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește 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”.

Considerăm că nota informativă, în redacția propusă, este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Deși proiectul este unul de interes public, autorul urmează să statueze clar dacă aceste mijloace financiare sunt suficiente și disponibile la moment în bugetul de stat pentru a putea fi alocate pentru anul 2021.

Or, în cazul în care nu poate fi stabilită cu exactitate acoperirea financiară a proiectului, există riscul aprobării proiectului fără a fi identificate mijloace financiare suficiente și, respectiv, sunt create condiții propice pentru o eventuală incapacitate de plată de către bugetul de stat a acestor plăți.

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.

Deși proiectul nu conține în mod direct norme contradictorii cu alte acte normative, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile din domeniu și cele bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul reglementează în mod indirect activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor proiectului prin alocarea din bugetul de stat a mijloacelor financiare pentru Întreprinderea de Stat „Calea Ferată din Moldova”.

Dat fiind că proiectul nu stabilește o procedură de returnare a mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat, considerăm că normele proiectului nu reglementează activitatea autorităților publice în acest sens.

Proiectul urmează, totuși, să conțină norme care să asigure returnarea în bugetul de stat a acestor mijloace financiare de către Întreprinderea de stat.

În aceste condiții considerăm că proiectul urmează să conțină și norme care să asigure procedura de returnare a mijloacelor financiare în bugetul de stat.

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 - |
| Obiecție generală asupra proiectului - |
| Obiecții: Atât proiectul, cât și nota informativă sunt lacunare în partea ce ține de asigurarea returnării în bugetul de stat a mijloacelor financiare de către Întreprinderea de stat. În lipsa unor norme concrete în acest sens se poate prezuma că statul intenționează să aloce din bugetul de stat mijloace financiare pentru acoperirea pierderilor financiare ale unei întreprinderi de stat. În altă ordine de idei, atât proiectul, cât și nota informativă nu reglementează/nu menționează care sunt măsurile ce urmează să fie întreprinse de către stat în vederea identificării faptului dacă aceste mijloace financiare cu adevărat au fost repartizate pentru acoperirea cheltuielilor legate de achitarea salariilor restante angajaților întreprinderii de către factorii de decizie din cadrul întreprinderii. În aceste condiții, atestăm la faptul că Guvernul urmează doar să asigure efectuarea modificărilor la statutul Î.S. „Calea Ferată din Moldova” în vederea majorării capitalului statutar al acesteia. Or, majorarea capitalului social al unei întreprinderi nu indică neapărat acoperirea doar a cheltuielilor pentru salariile neachitate restante. Menționăm aceste aspecte deoarece există riscul ca peste, spre exemplu, 3 - 6 luni, întreprinderea să se afle iar în imposibilitate de achitare a salariilor angajaților, ceea ce poate duce din nou la solicitări nejustificate de alocare din bugetul de stat a unor mijloace financiare. |

Recomandări:

Propunem autorului instituirea de norme care să reglementeze returnarea în bugetul de stat a mijloacelor financiare de către întreprinderea de stat.

La fel, propunem ca proiectul să conțină norme care să asigure măsurile ce urmează să fie întreprinse de către autoritățile statului în vederea verificării utilizării mijloacelor financiare după destinație, or, majorarea capitalului social al unei întreprinderi nu este condiționată de efectuarea anumitor plăți în mod prioritar. Astfel, autoritățile statului urmează să asigure o procedură transparentă de verificare a utilizării mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat pentru acoperirea cheltuielilor întreprinderii ce țin de achitarea salariilor restante angajaților săi.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune alocarea sumei de 130 milioane de lei din contul bugetului de stat pentru anul 2021, mijloace cu destinație specială pentru stingerea datoriei salariilor angajaților Î.S. „Calea Ferată din Moldova”.

Autorul menționează în nota informativă că alocarea respectivă din bugetul de stat urmează a se efectua prin „*redistribuirea alocațiilor, cu ulterioara precizare a bugetului de stat pentru anul 2021 de către ministerul de ramură*”.

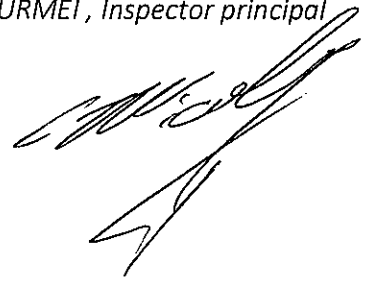
La fel, se menționează în nota informativă că această alocare „*va da posibilitatea de a păstra locurile de muncă și de a oferi șansa conducerii întreprinderii de a ameliora situația dificilă și timp pentru a revizui activitatea și a asigura funcționarea eficientă și rentabilă a sectorului feroviar din țară*”.

În opinia noastră, nota informativă nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece urmare a implementării proiectului, vor fi necesare alocarea de mijloace financiare suficiente din bugetul de stat. Considerăm că nota informativă, în redacția propusă, este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent. Autorul urmează să statueze clar dacă aceste mijloace financiare sunt suficiente și disponibile la moment în bugetul de stat pentru a putea fi alocate pentru anul 2021.

Totodată, propunem autorului instituirea de norme care să reglementeze returnarea în bugetul de stat a mijloacelor financiare de către întreprinderea de stat, precum și care să asigure măsurile ce urmează să fie întreprinse de către autoritățile statului în vederea verificării utilizării mijloacelor financiare după destinație, or, majorarea capitalului social al unei întreprinderi nu este condiționată de efectuarea anumitor plăți în mod prioritar. Astfel, autoritățile statului urmează să asigure o procedură transparentă de verificare a utilizării mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat pentru acoperirea cheltuielilor întreprinderii ce țin de achitarea salariilor restante angajaților săi.

12.05.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', written in a cursive style.

