

PR. 255/2022  
CPS



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. 062-4049 din 13.07.2022

La nr. 255 din 27.06.2022

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea fondului de susținere a populației nr.827/2000 și Legea cu privire la serviciile sociale nr.123/2010).

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

Director

Iulian RUSU

|   |           |      |
|---|-----------|------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI<br>REPUBLICII MOLDOVA |           |      |
| D.D.P. Nr. <u>1762</u>                            |           |      |
| "15"  | <u>07</u> | 2022 |
| Ora   |           |      |

111 - 112 - 113 - 114



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8088 din 13.07.2022**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea fondului de susținere a populației nr.827/2000 – art.1, 4, 5, 5/1, 6/1; Legea cu privire la serviciile sociale nr.123/2010 – art.26)**

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 deputat 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 reglementării posibilității extinderii listei surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației, inclusiv din transferuri directe, granturi de la donatori, organizații internaționale, parteneri de dezvoltare, care vor să susțină măsurile de asistență socială prevăzute în Legea Fondului, dar și alte măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, precum și remunerația/sporul pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe [...]”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.4, 5, 5<sup>1</sup>, 6<sup>1</sup> din Legea Fondului de susținere a populației nr.827/2000, conținând următoarele amendamente:

- extinderea listei surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației, prin includerea donațiilor, transferurilor directe de la donatori/ organizații internaționale/ parteneri de dezvoltare în calitate de surse de suplinire a fondului cu mijloace financiare;
- completarea domeniilor de finanțare din Fondul de susținere a populației, prin includerea finanțării pentru măsurile de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale și/sau remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe;
- modificarea modului de transfer a ajutoarelor financiare pentru beneficiarii specificați la art.5 alin. (1), prin substituirea prestatorilor de servicii de plată cu serviciul guvernamental de plăți electronice MPay.

Totodată, se propune modificarea Legii cu privire la serviciile sociale nr.123/2010, prin modificarea prevederii art.26 alin.(1<sup>4</sup>) din Lege și stabilirea sursei de finanțare pentru măsurile de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

În consecință, 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**

Proiectul promovează interesul statului prin extinderea surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației și posibilitatea utilizării donațiilor, transferurilor directe de la donatori, organizații internaționale și parteneri de dezvoltare pentru susținerea populației, în speță beneficiarii prevederilor Legii nr.827/2000. Suplimentar, prevederile proiectului sunt în interesul personalului din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe, care ulterior adoptării proiectului vor beneficia de remunerație/sporuri finanțate din Fondul de susținere a populației. Prin urmare, constatăm că prevederile proiectului sunt conforme interesului public.

### **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.

#### **1.5.2. 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”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, în acest sens autorul menționând că „[...] vor fi utilizate transferurile, granturile donatorilor/partenerilor de dezvoltare (de ex. UNICEF Moldova are deja aprobate în acest scop circa 10 mln. dolari SUA, pentru transfer direct la Fond)”.

## **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, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, însă analizând conținutul prevederilor se identifică utilizarea formulărilor ambigue privind sursa de finanțare a pachetului social minim și măsurilor de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, precum și stabilirea normelor privind finanțarea remunerării, acordării de sporuri personalului din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III din raport.

Suplimentar, subliniem necesitatea de revizuire a prevederilor proiectului prin prisma respectării regulilor tehnicii legislative, fiind constatate carențe în numerotarea uniformă și consecutivă a normelor, precum și precizarea exactă a prevederii supuse modificării, în special amplasarea acesteia în actul normativ.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile interne ale acestuia. Astfel, se constată că în conținutul proiectului sunt prezentate în mod ambiguu și diferit sursa de finanțare a pachetului minim de servicii sociale și măsurile de asistență socială stabilite de Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Ministerului Finanțelor, Agenției Naționale de Asistență Socială și Instituției Publice „Agenția de Governare a Populației”, care potrivit proiectului vor încheia contracte de prestări servicii pentru acoperirea cheltuielilor financiare pentru distribuirea ajutoarelor financiare beneficiarilor.

Adițional, în proiect se stipulează sarcina Ministerului Muncii și Protecției Sociale în stabilirea măsurilor sociale suplimentare care vor fi finanțate din Fondul de susținere a populației. Întrucât potrivit art.8 alin.(1) lit.b) din Legea nr.123/2010 se statuează atribuția Ministerului de elaborare a actelor normative privind organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului integrat de servicii sociale, sarcina de stabilire a măsurilor sociale se integrează armonios și nu excede competențelor atribuite autorității publice.

## 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. primul alineat, pct.2, pct.4, pct.5 al doilea alineat

La Art. 1 după cuvântul „Guvernul” se completează cu textul „finanțarea altor măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale și/sau a remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe.”

2. La Art. 5, pct. 2) se completează cu pct. 2<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: „2<sup>1</sup>) măsurilor de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale și/sau a remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe.”.

### Obiecții:

Potrivit normelor menționate supra se propune completarea obiectului de reglementare a Legii Fondului de susținere a populației nr.827/2000 prin intenția de finanțare a remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe. Astfel, în proiect se stabilește la pct.4 că remunerația/sporurile vor fi finanțate din mijloacele financiare acumulate la perceperea taxelor de portabilitate, taxelor aeroportuare și sponsorizărilor, donațiilor, transferurilor directe

de la donatori, etc. surse utilizate pentru finanțarea programelor cu destinație specială în domeniul asistenței sociale stabilite la art.5 alin.(1) din legea menționată.

Modul de reglementare a finanțării remunerației/ sporurilor pentru personalul din domeniul asistenței este ambiguu, nefiind clar stabilit modul de calcul, autoritatea responsabilă de stabilirea și achitarea acestora, criteriile de selecție a personalului care vor beneficia de sporuri, perioada de achitare. Suplimentar, utilizarea conjuncțiilor „și/sau” la stabilirea obiectului de finanțare, determină caracterul echivoc al normei, oferind un spațiu larg de manevră entității publice care în mod abuziv pot utiliza mijloace financiare din Fondul de susținere a populației doar pentru remunerarea/ acordarea sporurilor personalului din domeniul asistenței sociale, omițând necesitatea de finanțare a măsurilor sociale stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

Totodată, considerăm că includerea remunerației/sporurilor în Legea Fondului de susținere a populației excede cadrului de reglementare a actului legislativ, întrucât prevederile cu privire la remunerarea și acordarea sporurilor în sectorul public se regăsesc în Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

#### **Recomandări:**

În consecință, în contextul argumentelor prezentate supra, se recomandă excluderea din proiect a textului „și/sau a remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă la proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe”.

#### **Factori de risc:**

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

- 2 -

#### **Art.II pct.1**

Art.II. Legea cu privire la serviciile sociale, nr. 123/2010 [...] se modifică după cum urmează: La articolul 26, alin. (1<sup>1</sup>) va avea următorul cuprins: „(1<sup>1</sup>) Serviciile sociale din pachetul minim de servicii sociale și alte măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale se finanțează din contul mijloacelor disponibile la fondul de susținere a populației și din bugetele locale de nivelul al doilea. (1)<sup>2</sup> Finanțarea serviciilor sociale din pachetul minim de servicii sociale și altor măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale este realizată de către Agenția Națională Asistență Socială, în limita mijloacelor disponibile ale Fondului de susținere a populației, conform estimărilor prezentate de către autoritățile publice locale de nivelul al doilea/structurile teritoriale de asistență socială.”.

#### **Obiecții:**

În textul normelor prezentate supra au fost identificate prevederi contradictorii în ce privește determinarea surselor de finanțare a serviciilor sociale din pachetul minim de servicii sociale și altor măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

Astfel, confuzia survine în momentul interpretării normelor, având obiectul de reglementare similar, însă prevederi contradictorii. La alin.(1<sup>1</sup>) se enunță că serviciile sociale se vor finanța din contul mijloacelor disponibile la Fondul de susținere a populației, cât și bugetele locale de nivelul al doilea. În timp ce la alin.

(1<sup>2</sup>) se stabilește finanțarea din mijloacele Fondului de susținere a populației, conform estimărilor prezentate de către autoritățile publice locale de nivelul al doilea/ structurile teritoriale de asistență socială.

Totodată, la art.5<sup>1</sup> alin.(1) și art.6<sup>1</sup> alin.(1) lit.b) din Legea nr.827/2000, precum și prevederile de modificare incluse în prezentul proiect (Art.I. pct.4 și pct.5 al doilea alineat) se stabilește că Agenția Națională Asistență Socială transferă mijloacele financiare autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea din mijloacele financiare indicate la art. 4 alin.(1) lit. a), b) și e) din Legea nr.827/2000, cu alte cuvinte din Fondul de susținere a populației.

Prin urmare, multiplele prevederi având același obiect de reglementare sunt susceptibile de creare a situațiilor de confuzie și interpretare eronată sau abuzivă a normelor, fiind aplicată varianta convenabilă subiecților responsabili de implementarea prevederilor.

#### **Recomandări:**

Se recomandă, uniformizarea normelor privind finanțarea serviciilor sociale din pachetul minim de servicii sociale și altor măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, unificarea prevederilor art.II pct.1 din proiect întrucât au același obiect de reglementare.

#### **Factori de risc:**

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

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

## **IV. Concluzia expertizei**

Prevederile proiectului au fost elaborate în scopul modificării Legii nr.827/2000 și Legii nr.123/2010, având drept obiectiv reglementarea extinderii listei surselor de finanțare a Fondului de susținere a populației, inclusiv din transferuri directe, granturi de la donatori, organizații internaționale, parteneri de dezvoltare, care vor să susțină măsurile de asistență socială prevăzute în Legea Fondului, dar și alte măsuri de asistență socială stabilite de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, precum și remunerația/sporul pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de transparentă decizională statuate de Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect și nota informativă.

Urmare a examinării prevederilor proiectului au fost identificate carențe în privința modului de reglementare a intenției de remunerare/ acordare a sporurilor personalului din domeniul asistenței sociale implicați în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe, precum și modul de stabilire a surselor de finanțare pentru pachetul minim de servicii sociale și măsurile de asistență socială stabilite de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, fiind prezentate în mod ambiguu și distinct, în norme diferite, sursele de finanțare pentru același obiect de reglementare.

Suplimentar, subliniem necesitatea de revizuire a prevederilor proiectului prin prisma respectării regulilor tehnicii legislative, fiind constatate carențe în numerotarea uniformă și consecutivă a normelor, precum și precizarea exactă a prevederii supuse modificării, în

special amplasarea acesteia în actul normativ.

Prin urmare, în vederea prevenirii manifestărilor de corupție, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor enunțate în prezentul raport de expertiză.

13.07.2022

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



