



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. 06/2-3032 din 13.05.2021

La nr. 134 din 23.04.2021

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69 din 21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (se completează cu art.4/1 - Subvenționarea angajaților de la Î.S. „Calea Ferată din Moldova”).

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

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1115</u>		
„ <u>14</u> ”	<u>05</u>	20 <u>21</u>
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO21/7280 din 12.05.2021

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69 din 21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (se completează cu art.4/1 - Subvenționarea angajaților de la Î.S. „Calea Ferată din Moldova”)**

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**

Proiectul este elaborat în vederea susținerii unor categorii de angajați pe perioada stării de urgență în sănătate publică.

Prin proiect se propune subvenționarea unor categorii de angajați din cadrul Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova”.

Autorul propune completarea Legii nr.69/21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative cu o normă cu următorul cuprins care ar prevedea că *„În vederea susținerii angajaților Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova”, în condițiile efectelor economice ale situației de criză ale întreprinderii, generate de situația epidemiologică (COVID-19), salariații întreprinderii, ce nu au beneficiat de salarii pe perioada ianuarie - aprilie 2021 vor beneficia din bugetul de stat de o subvenție neimpozabilă lunară de 4300 lei, pentru perioada aprilie - mai 2021”*. La fel, autorul propune ca subvențiile respective să fie alocate și pentru angajații Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova” care au demisionat în perioada decembrie 2020 - mai 2021.

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

Proiectul promovează, pe de o parte, interesul public manifestat prin instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică pentru unele categorii de angajați care nu au beneficiat de salarii pe perioada ianuarie 2021 - aprilie 2021 de acordare a unei subvenții neimpozabile lunare de 4300 lei pentru perioada aprilie - mai 2021.

Pe de altă parte, proiectul poate duce la o prejudiciere a interesului celorlalți angajați care au primit salariile pentru perioada ianuarie 2021 - aprilie 2021.

Astfel, suntem în prezența unor norme care vin să susțină doar o categorie de angajați care nu au primit salariile pentru perioada ianuarie - aprilie 2021, or, această categorie urmează în timp să le fie asigurat dreptul de a primi și salariile restante.

În aceste condiții, considerăm că vor fi prejudiciați ceilalți angajați care au obținut salariile pentru perioada ianuarie - aprilie 2021 și care nu vor beneficia de subvenția propusă de autori prin proiect, ceea ce duce de fapt la apariția unor condiții de inegalitate a persoanelor angajate în cadrul întreprinderii de stat.

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

### **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 privința stabilirii dacă normele propuse nu instituie careva condiții de inegalitate între angajații întreprinderii, or, angajații care vor beneficia de compensațiile propuse prin proiect urmează să beneficieze și de salariile restante care urmează a le fi achitate în timp. Astfel, considerăm că normele proiectului avantajează doar o categorie de angajați instituind o inechitate în raport cu cealaltă categorie de angajați.

Centrul Național Anticorupție nu neagă necesitatea asigurării unor măsuri din partea statului, însă aceste măsuri urmează să fie echitabile, transparente și proporționale.

Autorul menționează în nota informativă faptul că *„necesarul de resurse financiare spre alocare pentru acoperirea subvențiilor neimpozabile pentru salariații întreprinderii este estimat la 56 milioane lei”* însă nu face nici o referință la necesarul de mijloace financiare pentru acoperirea cheltuielilor salariale restante pentru angajații întreprinderii pentru a estima o eventuală diferență între aceste sume. La fel, nota informativă nu menționează dacă salariații concediați au primit sau nu restanțele salariale la data eliberării acestora din funcțiile deținute.

Criza financiară cu care se confruntă întreprinderea de stat „Calea Ferată a Moldovei” urmează să fie analizată minuțios de toți subiecții cu competențe directe în acest domeniu în vederea asigurării implementării unor acțiuni ferme care să nu prejudicieze interesul public, precum și bugetul public național.

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 legate cu achitarea salariilor angajaților.

#### 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”*.

Autorul menționează în nota informativă că *„Necesarul de resurse financiare spre alocare pentru acoperirea subvențiilor neimpozabile pentru salariații întreprinderii este estimat la 56 milioane lei și vizează 6500 de angajați, inclusiv și cei, care au fost concediați în urma demisiei în perioada decembrie 2020 - aprilie 2021”*.

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 calcularea și alocarea acestor subvenții.

Totuși, o procedură administrativă ambiguă de stabilire a categoriilor de angajați care urmează să beneficieze de subvențiile respective, de stabilire a autorității competente de acordare a acestor subvenții va permite interpretarea confuză a procedurii cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### 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:

Normele proiectului stabilesc acordarea unor subvenții în sumă de 4300 lei pentru perioada aprilie - mai 2021 angajaților întreprinderii de stat „Calea Ferată din Moldova”, angajați care nu au beneficiat de salarii pe perioada ianuarie - aprilie 2021.

În opinia noastră, normele propuse instituie condiții de inegalitate și inechitate între toți angajații întreprinderii, or, angajații care vor beneficia de subvenții urmează să beneficieze și de salariile restante care urmează a le fi achitate în timp.

Totodată, autorul nu stabilește dacă achitarea acestor subvenții va permite redresarea economică a întreprinderii respective. Or, autorul nu menționează în nota informativă o altă modalitate de suport din partea statului pentru întreprindere în vederea impulsivării activității economice a acesteia. Astfel, nota informativă urmează să facă referințe la alte modalități de acordare a sprijinului din partea statului sub formă de împrumuturi, credite și alte posibilități, posibilități care urmează să fie examinate minuțios prin prisma unui plan bine încheiat de redresare a situației economice a întreprinderii în vederea excluderii riscului prejudicierii nejustificate a bugetului de stat.

În altă ordine de idei, normele proiectului nu stabilesc cine este responsabil de identificarea categoriilor de angajați eligibili pentru a primi subvenția, cine achită această subvenție.

Mai mult decât atât, odată ce autorul propune ca subvenția respectivă să fie neimpozabilă, urmează să se analizeze neceistatea modificării Codului fiscal în acest sens, pentru a include sumele de subvenți ca venit neimpozabil acordat unor categorii de cetățeni.

Aceste lacune administrative de reglementare vor permite interpretări confuze a sensului normelor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

**Recomandări:**

Propunem autorului -

excluderea inegalității și inechității prin acordarea de subvenții doar unei categorii de angajați ai întreprinderii de stat „Calea Ferată din Moldova”;

stabilirea autorității competente de acordare a subvențiilor respective;

completarea proiectului cu o normă care ar prevedea modificarea Codului fiscal în partea ce ține de neimpozitarea unor surse de venit;

identificarea unor soluții viabile de redresare a situației grave economice a întreprinderii de stat „Calea Ferată din Moldova”.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat în vederea susținerii unor categorii de angajați pe perioada stării de urgență în sănătate publică.

Prin proiect se propune subvenționarea unor categorii de angajați din cadrul Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova”.

Autorul propune completarea Legii nr.69/21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative cu o normă cu următorul cuprins care ar prevedea că „În vederea susținerii angajaților Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova”, în condițiile efectelor economice ale situației de criză ale întreprinderii, generate de situația epidemiologică (COVID-19), salariații întreprinderii, ce nu au beneficiat de salarii pe perioada ianuarie - aprilie 2021 vor beneficia din bugetul de stat de o subvenție neimpozabilă lunară de 4300 lei, pentru perioada aprilie - mai 2021”. La fel, autorul propune ca subvențiile respective să fie alocate și pentru angajații Întreprinderii de Stat „Calea Ferată din Moldova” care au demisionat în perioada decembrie 2020 - mai 2021.

Cu referire la nota informativă considerăm că aceasta, 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. 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.

Totodată, considerăm că normele care vin să susțină doar o categorie de angajați care nu au primit

salariile pentru perioada ianuarie - aprilie 2021 prejudiciază ceilalți angajați prin faptul că prima categorie urmează să primească în timp și salariile restante. Astfel, normele vor crea unele condiții de inegalitate a persoanelor angajate în cadru întreprinderii de stat.

Soluția identificată la o primă vedere poate atenua impactul negativ în rândul angajaților întreprinderii de stat, însă, 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 final, considerăm că autorul urmează să analizeze minuțios propunerile în comun cu toți subiecții cu competențe directe în acest domeniu în vederea asigurării implementării unor acțiuni ferme care să nu prejudicieze interesul public, precum și bugetul public național.

12.05.2021

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



