



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4505 din 25.10.2017

la proiectul de lege privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat "Prima casă"

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 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 Guvernul RM, 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.6-11 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."

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 14 septembrie 2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia obiecții, propuneri și recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul proiectului este *"acordarea unui suport către familiile tinere în obținerea primei locuințe prin facilitarea: a) accesului la credite ipotecare; b) crearea condițiilor optime pentru creșterea termenului de scadență a creditelor ipotecare; c) reducerea migrației în rândul tinerilor (potrivit studiilor de specialitate, lipsa unei locuințe este cauza principală pentru care tinerii moldoveni decid să emigreze); d) creșterea ratei de angajări oficiale în economia națională și transparentizarea salarizării; e) creșterea transparenței tranzacțiilor imobiliare."*

Totodată, conform art.1 alin.(1) al proiectului de lege: *"Scopul prezentei legi constă în crearea cadrului juridic pentru implementarea Programului de stat "Prima casă", denumit în continuare Program, ca program de stat care are ca scop facilitarea accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuințe prin contractarea de credite bancare garantate parțial de stat, în special pentru familiile tinere."*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune implementarea Programului "Prima Casă", care potrivit autorului *" [...] proiectul de lege vizat presupune stabilirea cadrului legal de reglementare în ceea ce privește acordarea de către bănci în beneficiul persoanelor fizice a creditelor ipotecare, sub garanția parțială a statului. Astfel, în proiectul de lege se regăsesc prevederi ce stabilesc calitatea subiecților, criteriile de eligibilitate pe care trebuie să le întrunească beneficiarul Programului, precum și condițiile Programului. Se mai prevede că statul va garanta 50 la sută din soldul creditului acordat (suma principală). Implementarea Programului "Prima casă" va avea loc prin intermediul Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii."*

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

Proiectul promovează intereselor cetățenilor/beneficiari ai Programului de stat "Prima casă" de a beneficia de credite bancare garantate parțial de stat pentru procurarea unei locuințe, ceea ce este conform 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."

În cadrul notei informative autorul susține că: „Adoptarea acestui proiect de lege este determinată de necesitatea ușurării accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familii tinere."

Cu toate acestea, autorul nu justifică stabilirea condiției de a nu deține în proprietate comună cu soț/soție a unei locuințe, exceptând, astfel, din aria de ipoteze și situația în care solicitantul deține în proprietate comună cu mama/tata, soră/frate sau cu alte persoane o locuință.

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt insuficiente și nu respectă în totalitate rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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".

Potrivit notei informative: "Cheltuielile, ce pot apărea ca urmare a implementării acestui proiect, constă în eventuala achitare a mijloacelor financiare de la bugetul de stat ca urmare a activării garanțiilor de stat eliberate. Totodată, se preconizează ca aceste mijloace bănești să fie recuperate din contul locuinței ipotecate, iar în caz de insuficiență - de către Ministerul Finanțelor printr-o decizie, care va constitui document executoriu."

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; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează tangențial activitatea Ministerului Finanțelor, implicat în implementarea Programului de stat "Prima casă". În sensul dat, unele norme instituie atribuții abuzive pentru responsabilii de examinare a solicitărilor persoanelor care vor dori să beneficieze de Programul de stat "Prima casă" și lasă la latitudinea acestora de a stabili alte criterii de eligibilitate (a se vedea în acest sens compartimentul III al raportului 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

Conținutul proiectului

Obiecții:

Analizând per ansamblu prevederile proiectului se constată că acesta nu cuprinde norme referitor la modalitatea în care vor fi selectate persoanele în cazul în care lista beneficiarilor va depăși suma mijloacelor financiare stabilite anual în legea bugetului de stat pentru Programul de stat "Prima casă", or se va ghida după principiul "primul venit, primul servit". În sensul dat, proiectul generează atribuții discreționare pentru persoanele responsabile de acordare a creditelor bancare garantate parțial de stat și lasă la latitudinea acestora de a stabili lista beneficiarilor. Astfel, pe de o parte, solicitantul va fi cointerestat în acordarea dreptului de a deveni beneficiar al Programului de stat, iar pe de alta, responsabilii de implementarea proiectului vor fi tentați în acordarea creditelor bancare, după caz, în vederea obținerii unor avantaje necuvenite sub orice formă cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Caracterul lacunar al prevederilor proiectului va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, depășiri a atribuțiilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție (corupere pasivă/activă) în cauză.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să reglementeze modalitatea și criteriile de selectare a beneficiarilor Programului de stat "Prima casă" în cazul în care numărul solicitanților va depăși suma mijloacelor financiare, stabilite anual în legea bugetului de stat.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.4 din proiectul de lege

Articolul 4. Criterii de eligibilitate a beneficiarului Programului

Pentru procurarea unei locuințe, beneficiarul Programului trebuie întrunească cumulativ următoarele condiții:

[...] d) să nu dețină în proprietate exclusivă sau comună cu soțul/soție o locuință și să nu aibă în derulare un credit ipotecar pentru procurarea unei locuințe.

Obiecții:

Din analiza normei se constată că aceasta are un sens confuz care, la aplicare poate admite interpretări abuzive, în dependență de interesul autorităților publice responsabile de acordarea creditului bancar garantat parțial de stat în cadrul Programului de stat "Prima casă". Astfel, apare discreția periculoasă de selectare a beneficiarilor Programului de stat conform criteriilor de eligibilitate stabilite. În sensul dat, analizând per ansamblu prevederile art.4, acesta nu cuprinde norme ce stabilesc ca fiind unul din criterii mărimea salariului lunar (plafonul) de care trebuie să dispună persoana pentru a deveni beneficiar al Programului de stat. În sensul dat, există riscul ca beneficiari să devină prioritar persoanele ce dispun de un

salariu lunar al cărui cuantum depășește spre exemplu suma de 40000 lei, ceea ce contravine scopului Programului, care conform art.1 al proiectului legii este "unul național și poartă caracter social [...]" și "are ca scop facilitarea accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuțiuni prin contractarea de credite bancare garantate parțial de stat, în special pentru familii tinere."

De asemenea, nu este prevăzută condiția de a nu dispune de un bun imobil în proprietate pe parcursul anilor, cu stabilirea unei perioade în acest sens, or persoana care deține în proprietate privată un bun imobil va înstrăina bunul respectiv cu scopul de a deveni beneficiar al Programului de stat.

Cu referire la art.4 lit.d), prevederile acestuia instituie prevederi discriminatorii, deoarece prevede dreptul oricărui cetățean al Republicii Moldova de a deveni beneficiar al Programului, cu excepția persoanelor care dețin în proprietate comună cu soțul/soția o locuință. Astfel, autorul a exclus din aria de ipoteze că persoana poate deține o locuință în proprietate comună cu mama/tata, soră/frate sau alte persoane și nu doar cu soț/soție.

Posibilitatea interpretării preferențiale a prevederii în cauză poate genera riscuri de corupție pentru persoanele abilitate cu funcția de examinare a cererilor persoanelor care doresc să beneficieze de Programul de stat, prin abuzuri de serviciu, depășiri a atribuțiilor de serviciu, favoritism, corupere (corupere activă/pasivă).

Recomandări:

Completarea art.4 cu lista condițiilor pe care trebuie să le întrunească cumulativ persoana care pretinde a fi beneficiar al Programului de stat "Prima casă" (mărimea salariului, informația despre bunurile imobile deținute în proprietate privată pe parcursul a X ani și date despre deținerea în proprietate comună cu soț/soți, mamă/tată sau frate/soră a unei locuințe etc.)

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prevederi discriminatorii
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

art.6 alin.(1) lit.c) din proiectul de lege

Articolul 6. Condițiile Programului

(1) Persoana fizică care, potrivit art.3 lit.a) din prezenta lege, întrunește criteriile de eligibilitate, poate solicita acordarea unui credit ipotecar în cadrul Programului, cu condiția că: [..]

c) termenul de rambursare a creditului bancar, cu excepția achitării anticipate a acestuia de către beneficiar, va fi de minimum 15 ani și de maximum 25 ani, dar care nu va depăși vârsta de pensionare a beneficiarului stabilită de legislația în vigoare. La solicitarea beneficiarului, contractul de credit bancar poate fi încheiat pe un termen mai mic.

Obiecții:

Norma analizată instituie dreptul pentru beneficiar de a solicita acordarea unui credit bancar pe un termen mai mic de 15 ani, instituind, astfel, o excepție de la regula generală stabilită în prima propoziția a literei c) a alineatului (1) al articolului 6, ceea ce va admite abuzuri la aplicare. În sensul dat, norma formulată

generează atribuții discreționare pentru responsabilii care vor examina solicitarea beneficiarului în acest caz și lasă la latitudinea acestora de a considera justificat sau nu solicitarea de încheiere pe un termen mai mic a contractului de credit bancar.

Astfel, pe de o parte, beneficiarul va fi cointerestat în acceptarea solicitării în acest caz, iar pe de alta, responsabilii de implementarea proiectului vor fi tentați în acordarea creditelor bancare, după caz, în vederea obținerii unor avantaje necuvenite sub orice formă cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Caracterul lacunar al prevederilor proiectului va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, depășiri a atribuțiilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție (corupere pasivă/activă) în cauză.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să reglementeze cazurile în care beneficiarul poate solicita încheierea contractului de credit bancar pe un termen mai mic de 15 ani.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către Ministerul Finanțelor și are drept scop acordarea unui suport către familiile tinere în obținerea primei locuințe prin facilitarea accesului la credite ipotecare; crearea condițiilor optime pentru creșterea termenului de scadență a creditelor ipotecare; reducerea migrației în rândul tinerilor (potrivit studiilor de specialitate, lipsa unei locuințe este cauza principală pentru care tinerii moldoveni decid să emigreze); creșterea ratei de angajări oficiale în economia națională și transparentizarea salarizării și creșterea transparenței tranzacțiilor imobiliare.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul reglementează tangențial activitatea Ministerului Finanțelor, implicat în implementarea Programului de stat "Prima casă". În sensul dat, unele norme instituie atribuții abuzive pentru responsabilii de examinare a solicitărilor persoanelor care vor dori să beneficieze de Programul de stat "Prima casă" și lasă la latitudinea acestora de a stabili alte criterii de eligibilitate.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea normelor potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție

25.10.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana VAMEȘ, Șef secție