



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

Nr. 06/2.4404 din „07” 20 2016

La nr.04/1-3-815 din 21 septembrie 2016

**Ministerul Transporturilor  
și Infrastructurii Drumurilor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;*

*Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**



**RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**  
**asupra nivelului coruptibilității proiectului**  
**de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte**  
**legislative (Legea nr.720/1996, nr.397/2003)**

**I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI**

**1. Evaluarea fundamentării proiectului**

*1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Potrivit celor prezentate de autor în nota informativă, proiectul are drept scop instituirea unui nou mecanism de alocare a mijloacelor fondului rutier către autoritățile publice locale (APL) de nivelul I și II.

Respectiv, sunt excluse străzile și drumurile comunale din lista drumurilor finanțate din fondul rutier, aceste urmînd a fi reparate, întreținute, reconstruite din contul APL. Totodată, APL vor beneficia de o parte din mijloacele financiare obținute din colectarea taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

**d. Suficiența argumentării.** În contextul în care autorul propune un nou mecanism de repartizare a mijloacelor financiare pentru reparația, întreținerea și reconstrucția drumurilor, nota informativă urma să conțină o analiză detaliată cu privire la schimbările în expresie cantitativă sau procentuală asupra alocărilor către APL. Or, necesită a fi demonstrat că APL vor beneficia de mijloace financiare în volum mai mare comparativ cu situația actuală și că acestea vor fi suficiente pentru reparația străzilor și drumurilor comunale. În lipsa unei asemenea analize devine incert dacă amendamentele propuse de autor vor respecta principiul „corespunderii resurselor cu competențele” consacrat de Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora. Pe lîngă acestea, avînd în vedere că proiectul propus va avea impact asupra bugetelor unităților administrativ teritoriale, considerăm necesar garantarea principiului dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct.

## **1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului**

Deși autorul menționează că implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare, totuși noul mecanism propus de autor va avea efecte asupra fondului rutier și a cheltuielilor bugetare ale APL. Respectiv, proiectul necesită a fi însoțit de analiza economico-financiară. În caz contrar proiectul riscă să prejudicieze bugetele APL prin alocarea insuficientă a resurselor financiare necesare pentru întreținerea străzilor și drumurilor comunale sau mijloacele financiare vor fi utilizate în alte scopuri decât pentru infrastructura drumurilor.

## **1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public**

Deși autorul propune un mecanism care, în opinia acestuia, va asigura întreținerea, reparația, reconstrucția mai eficientă a drumurilor comunale și străzilor, în lipsa unei argumentări a acestor afirmații și a consultării APL, există riscul prejudicierii interesului public general al cetățenilor.

În același timp, reieșind din obiecțiile expuse în prezentul raport, evidențiem riscul creării unui mecanism inechitabil de alocare a mijloacelor financiare bazat pe criterii ce nu se atribuie domeniului infrastructurii drumurilor și pe proceduri ce vor limita accesul APL la resursele financiare necesare.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Fiind plasat pe pagina web oficială a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor la momentul examinării, proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### **1. Formulări lingvistice ambigue**

**Art.1 – modificarea alin .(4) art.2 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996 cu următorul cuprins „Mijloacele prevăzute la alin.(1) și alin.(2) acumulate la contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor se transferă săptămînal pe contul organului de administrare a drumurilor”.**

În contextul Legii nr.720-XIII/1996 devine incert la care autoritate se referă autorul utilizînd

sintagma „organului de administrare a drumurilor”. Fără a specifica expres autoritatea, există riscul gestionării mijloacelor financiare ale fondului rutier de către autorități diferite în dependență de situația favorabilă.

**Recomandarea:** *Recomandăm specificarea expresă a autorității la care face trimitere autorul.*

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

**Art.I – excluderea coloanei 4 a pct.1 din anexa 3 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996.**

Potrivit autorului, modificările cu privire la autorizații au drept scop excluderea facilității cu privire la procurarea la hotar a autorizațiilor necesare transportatorilor din țările străine. Măsura dată reprezintă un răspuns statelor care prin politicile lor încalcă acordurile bilaterale și defavorizează transportatorii autohtoni.

Totodată, în cazul în care autorul propune excluderea în totalitate a taxei de 150 euro – pentru autorizațiile unice ale Republicii Moldova pentru transportatorii străini care transportă mărfuri în/din țările terțe în/din Republica Moldova există riscul ca autorul să lichideze unica bază legală în temeiul căreia poate fi colectată taxa respectivă, deoarece cadrul legal în vigoare nu conține alte prevederi în acest sens. Respectiv, propunerea autorului va facilita transportatorii străini și nicidecum nu va reprezenta o măsură de penalizare a statelor ce nu respectă acordurile bilaterale.

**Recomandarea:** *Considerăm inoportun promovarea normei. În cazul în care autorul insistă, recomandăm revizuirea cadrului legal și efectuarea modificărilor de rigoare care să asigure și în continuare colectarea taxei pentru autorizațiile unice ale Republicii Moldova pentru transportatorii străini care transportă mărfuri în/din țările terțe în/din Republica Moldova.*

## **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

## **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

## **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

**Art.I – modificarea alin .(4) art.2 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996 cu următorul cuprins „Mijloacele prevăzute la alin.(1) și alin.(2) acumulate la contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor se transferă săptămînal pe contul organului de administrare a drumurilor”.**

**Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la unități administrativ-**

teritoriale respective”.

Evidențiem unele contradicții cu privire la noul mecanism de repartizare a mijloacelor financiare ale fondului rutier.

În cazul în care autorul propune ca alocările să fie efectuate pe principiul descentralizării, atunci partea resurselor provenite din taxa pentru folosirea drumului urmează a fi transferată nemijlocit în bugetele unităților administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, autorul propune ca toate mijloacele financiare ale fondului rutier să fie transferate săptămânal pe contul organului de administrare a drumurilor (inclusiv toate taxele rutiere).

În aceste condiții, există riscul ca APL să nu obțină mijloacele financiare convenite sau să fie nevoite să treacă alte proceduri administrative pentru a obține de la organul de administrare a drumurilor finanțarea pentru reparația și întreținerea drumurilor din localități.

Propunerea autorului ar putea duce la transferarea răspunderii pentru reparația străzilor și drumurilor comunale către APL fără a le asigura cu resurse financiare suficiente. Or, organul de administrare a drumurilor va avea drepturi depline de a decide în mod discreționar mecanismul de alocare către APL a mijloacelor financiare.

**Recomandarea: *Recomandăm revizuirea mecanismului de alocare în vederea asigurării alocării mijloacelor financiare corespunzătoare direct către APL.***

**Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la unități administrativ-teritoriale respective”.**

Urmare a analizei proiectului constatăm că autorul propune un mecanism ineșitabil de repartizare a mijloacelor financiare ale fondului rutier. Or, numărul de locuitori cu viză de reședință nu poate fi considerat un indicator adecvat în baza căruia urmează a fi repartizate mijloacele financiare pentru întreținerea drumurilor.

Având în vedere că fenomenul migrației este unul de amploare în Republica Moldova, este dificilă stabilirea reședinței tuturor cetățenilor. Mai mult, propunerea autorului ar dezavantaja localitățile în care au reședință un număr mic de locuitori însă dețin în gestiune un kilometraj mare a drumurilor, și contrariul, vor fi avantajate localitățile cu număr mare de locuitori, dar kilometraj mic de drumuri.

**Recomandarea: *În vederea asigurării unui mecanism echitabil de repartizare a banilor considerăm necesar repartizarea mijloacelor financiare către APL în dependență de lungimea convențională a drumurilor administrate.***

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

**Art.I – excluderea sintagmei „comunale și a străzilor” de la art.1 alin.(1) lit.a) din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996.**

**Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat**

**distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la unități administrativ-teritoriale respective”.**

Evidențiem că fondul rutier are o destinație specială, iar mijloacele financiare sunt utilizate nemijlocit pentru activități aferente infrastructurii drumurilor. Respectiv, odată cu excluderea străzilor și drumurilor comunale din lista domeniilor reparate, întreținute din contul fondului va fi exclus și caracterul special al alocărilor ceea ce exclude obligativitatea investirii mijloacelor financiare în infrastructura drumurilor.

Mai mult ca atât, bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară. Astfel, APL vor fi în drept să utilizeze resursele financiare provenite din taxa pentru folosirea drumurilor în alte scopuri decât pentru repararea și întreținerea străzilor drumurilor comunale.


Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul riscă să nu atingă finalitatea scontată de autor.

***Recomandarea: Considerăm necesar revizuirea proiectului în vederea instituirii unor norme care să asigure alocarea mijloacelor financiare către APL și în același timp acestea să fie utilizate nemijlocit în infrastructura străzilor și drumurilor comunale.***

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Tepordei Călin  
Inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
07 Octombrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție  
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

**de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.720/1996, nr.397/2003).**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.1 – modificarea alin .(4) art.2 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996 cu următorul cuprins „Mijloacele prevăzute la alin.(1) și alin.(2) acumulate la contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor se transferă săptămînal pe contul organului de administrare a drumurilor”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	În contextul Legii nr.720-XIII/1996 devine incert la care autoritate se referă autorul utilizînd sintagma „organului de administrare a drumurilor”. Fără a specifica expres autoritatea, există riscul gestionării mijloacelor financiare ale fondului rutier de către autorități diferite în dependență de situația favorabilă.	Recomandăm specificarea expresă a autorității la care face trimitere autorul.
2	Art.1 – excluderea coloanei 4 a pct.1 din anexa 3 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Potrivit autorului, modificările cu privire la autorizații au drept scop excluderea facilității cu privire la procurarea la hotar a autorizațiilor necesare transportatorilor din țările străine. Măsura dată reprezintă un răspuns statelor care prin politicile lor încalcă acordurile bilaterale și defavorizează transportatorii autohtoni. Totodată, în cazul în care autorul propune excluderea în totalmente a taxei de 150 euro – pentru autorizațiile unice ale Republicii Moldova pentru transportatorii străini care transportă	Considerăm inoportun promovarea normei. În cazul în care autorul insistă, recomandăm revizuirea cadrului legal și efectuarea modificărilor de rigoare care să asigure și în continuare colectarea taxei pentru autorizațiile unice ale Republicii Moldova pentru

			<p>mărfuri în/din țările terțe în/din Republica Moldova există riscul ca autorul să lichideze unica bază legală în temeiul căreia poate fi colectată taxa respectivă, deoarece cadrul legal în vigoare nu conține alte prevederi în acest sens. Respectiv, propunerea autorului va facilita transportatorii străini și nicidecum nu va reprezenta o măsură de penalizare a statelor ce nu respectă acordurile bilaterale.</p>	<p>transportatorii străini care transportă mărfuri în/din țările terțe în/din Republica Moldova.</p>
3	<p>Art.I – modificarea alin .(4) art.2 din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996 cu următorul cuprins „Mijloacele prevăzute la alin.(1) și alin.(2) acumulate la contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor se transferă săptămînal pe contul organului de administrare a drumurilor”.</p> <p>Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la unități administrativ-teritoriale respective”.</p>	<p>Stabilirea condițiilor dificile de realizat</p>	<p>Evidențiem unele contradicții cu privire la noul mecanism de repartizare a mijloacelor financiare ale fondului rutier.</p> <p>În cazul în care autorul propune ca alocările să fie efectuate pe principiul descentralizării, atunci partea resurselor provenite din taxa pentru folosirea drumului urmează a fi transferată nemijlocit în bugetele unităților administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, autorul propune ca toate mijloacele financiare ale fondului rutier să fie transferate săptămînal pe contul organului de administrare a drumurilor (inclusiv toate taxele rutiere).</p> <p>În aceste condiții, există riscul ca APL să nu obțină mijloacele financiare convenite sau să fie nevoite să treacă alte proceduri administrative pentru a obține de la organul de administrare a drumurilor finanțarea pentru reparația și întreținerea drumurilor din localități.</p> <p>Propunerea autorului ar putea duce la transferarea răspunderii pentru reparația străzilor și drumurilor comunale către APL fără a le asigura cu resurse financiare suficiente. Or, organul de administrare a drumurilor va avea drepturi depline de a decide în</p>	<p>Recomandăm revizuirea mecanismului de alocare în vederea asigurării alocării mijloacelor financiare corespunzătoare direct către APL.</p>

			mod discreționar mecanismul de alocare către APL a mijloacelor financiare.	
4	Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la unități administrativ-teritoriale respective”.	Stabilirea condițiilor adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri	Urmare a analizei proiectului constatăm că autorul propune un mecanism inequitabil de repartizare a mijloacelor financiare ale fondului rutier. Or, numărul de locuitori cu viză de reședință nu poate fi considerat un indicator adecvat în baza căruia urmează a fi repartizate mijloacele financiare pentru întreținerea drumurilor. Având în vedere că fenomenul migrației este unul de amploare în Republica Moldova, este dificilă stabilirea reședinței tuturor cetățenilor. Mai mult, propunerea autorului ar dezavantaja localitățile în care au reședință un număr mic de locuitori însă dețin în gestiune un kilometraj mare a drumurilor, și contrariul, vor fi avantajate localitățile cu număr mare de locuitori, dar kilometraj mic de drumuri.	În vederea asigurării unui mecanism echitabil de repartizare a banilor considerăm necesar repartizarea mijloacelor financiare către APL în dependență de lungimea convențională a drumurilor administrate.
5	Art.I – excluderea sintagmei „comunale și a străzilor” de la art.1 alin.(1) lit.a) din Legea fondului rutier nr.720-XIII din 02 februarie 1996. Art.II – completarea art.5 alin.(1) din Legea privind finanțele publice locale cu un nou punct 4/1) cu următorul cuprins „taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat distribuit în funcție de numărul de locuitori cu viza de reședință la	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Evidențiem că fondul rutier are o destinație specială, iar mijloacele financiare sunt utilizate nemijlocit pentru activități aferente infrastructurii drumurilor. Respectiv, odată cu excluderea străzilor și drumurilor comunale din lista domeniilor reparate, întreținute din contul fondului va fi exclus și caracterul special al alocărilor ceea ce exclude obligativitatea investirii mijloacelor financiare în infrastructura drumurilor. Mai mult ca atât, bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară. Astfel, APL vor fi în drept să utilizeze resursele financiare provenite din taxa pentru folosirea drumurilor în alte scopuri decât	Considerăm necesar revizuirea proiectului în vederea instituirii unor norme care să asigure alocarea mijloacelor financiare către APL și în același timp acestea să fie utilizate nemijlocit în infrastructura străzilor și drumurilor comunale.

unități administrativ-teritoriale respective".		pentru repararea și întreținerea străzilor drumurilor comunale. Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul riscă să nu atingă finalitatea scontată de autor.	
------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--