



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



*Pr. 254/17.06.20
CAP*

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3705 din 03.07.2020

La nr. 254 din 17.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (art.5 alin.(1) și alin.(3)).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<i>1708</i>
" <i>07</i> "	<i>07</i> 2020
Ors	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6615 din 02.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (art.5 alin.(1) și alin.(3))

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 privind 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

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. Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul „are drept scop majorarea bugetelor primăriilor prin o nouă redistribuire a taxei pentru resursele naturale. Proiectul de lege va echilibra cota de defalcare a taxelor pe resursele naturale a bugetelor APL de nivelul I și APL de nivelul II și ponderea în bugete va fi în dependență de volumul taxelor achitate de agenții economici care activează în zona teritorial-administrativă. Conform proiectului de lege în bugetul consiliilor raionale va fi defalcat 50% din taxa pentru resursele naturale încasată din raza teritorial-administrativă a raionului respectiv”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 397/2009 privind finanțele publice locale în ceea ce privește repartizarea veniturilor între bugetele locale. Astfel, dacă actualmente taxa pentru resursele naturale se varsă integral în bugetul raionului, atunci, prin proiect se propune ca taxa pentru resursele naturale să fie repartizată între bugetele administrației locale de nivelul I și de nivelul II, fiecărui câte 50%, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău.

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

Prim proiect se urmărește mărirea veniturilor la bugetele locale ale satelor, comunelor, orașelor și municipiilor (cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) din contul taxei pentru resursele naturale. Totodată, proporțional se vor micșora veniturile la bugetele raioanelor.

Astfel, deși proiectul promovează interesele autorităților publice locale de nivelul I, care nu contravin interesului public, totuși sunt afectate veniturile la bugetele raioanelor, care de asemenea sunt o componentă a administrației publice locale. Informații și argumente despre cum va fi asigurat echilibrul între bugetele administrației locale de nivelul I și II urmează a fi expuse complementar în nota informativă.

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 nu descrie care este finalitatea proiectului prin faptul că se rapartizează un venit între componentele administrației publice locale, de nivelul I și II. Dacă beneficiul administrației locale de nivelul I este evident, atunci nu este cunoscut cum vor fi afectate administrațiile locale de nivelul II ale căror bugete urmează a se micșora.

Totodată, nota informativă are un caracter generalist, reflectând informația în ansamblu, fără a avea în vedere specificul fiecărei regiuni. Mai mult decât atât, nu este relevat raționamentul de a diviza veniturile obținute din taxa pentru resursele naturale anume în 50% și nu în alte proporții.

Din considerentele expuse, se recomandă autorului să completeze nota informativă cu informații despre finalitatea proiectului, măsura în care va fi afectată activitatea administrației locale de nivelul II, precum și raționamentul de a diviza în jumătate veniturile din taxa pentru resursele naturale.

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*”.

Potrivit notei informative, „Implementarea proiectului de lege nu necesită alocarea unor mijloace financiare din bugetul de stat”. Adăugător se mai afirmă că „*Taxa pentru resursele naturale ce a constituit pentru anul 2019 suma de 44 059 400 lei a fost defalcată 100% în bugetele Consiliilor Raionale. Având în considerație că resursele naturale sunt extrase din raza teritorial-administrativă a APL de nivelul I ar fi corect ca 50% din taxa pentru resursele naturale să fie defalcată în bugetul primăriei respective*”.

Acestea fiind menționate, observăm că nota informativă nu face nici o referință asupra faptului dacă prevederile proiectului vor afecta acumularea suficientă a mijloacelor financiare în bugetul local de nivelul II.

Totodată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. 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*”.

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 intră în conflict cu alte prevederi ale cadrului legal național, totuși, este necesar ca acesta să fie corelat cu politicile bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul nu conține norme care să reglementeze activitatea entităților 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. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 397/2009 privind finanțele publice locale în ceea ce privește repartizarea veniturilor între bugetele locale. Astfel, dacă actualmente taxa pentru resursele naturale se varsă integral în bugetul raionului, atunci, prin proiect se propune ca taxa pentru resursele naturale să fie repartizată între bugetele administrației locale de nivelul I și de nivelul II, fiecărui câte 50%, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău.

Deși nu au fost identificați factori de risc, s-a constatat caracterul lacunar al notei informative. Respectiv, se recomandă completarea notei cu informații despre finalitatea proiectului, măsura în care va fi afectată activitatea administrației publice locale de nivelul II, raționamentul de a diviza în jumătate veniturile din taxa pentru resursele naturale, precum și despre corespunderea prevederilor proiectului cu politicile bugetar-fiscale.

În concluzie, pentru promovarea mai argumentată a proiectului, se recomandă completarea notei informative cu informații și analize suplimentare.

02.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciun , Inspector principal

I. Creciun