

Pr. 243/20
CEB



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr.31-06- 6469

Chișinău

22 iulie 2020

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul prevederilor art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate (inițiativa legislativă nr.243 din 12 iunie 2020), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.546 din 20 iulie 2020.

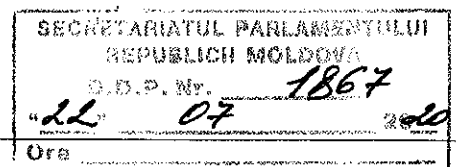
Anexă:

1. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Avizului (în limba română–1 filă și în limba rusă–1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 6 file);

**Secretar general
adjunct al Guvernului**

Roman CAZAN

Ex: Snejana Novac
Tel: 022250234



Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373-22-250104

Fax:
+ 373-22-242696



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 546
din 20 iulie 2020
Chișinău

Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate.

Prim-ministru

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministrul finanțelor

Ministrul agriculturii,
dezvoltării regionale
și mediului



ION CHICU

Serghei PUȘCUȚA

Ion Perju

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 546/
2020

AVIZ la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate

Guvernul a examinat proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 243 din 12 iunie 2020) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Cu privire la aspecte conceptuale

Proiectul de lege are drept scop „depășirea inegalităților sociale din cadrul zonelor defavorizate, precum și asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriului național din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare”. De asemenea, autorii menționează că la elaborarea acestui proiect de lege s-a ținut cont de prevederile Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, prevederile titlului IV capitolul 20 „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional” al Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană și alte strategii și documente normative.

În acest context, menționăm că în Republica Moldova există un cadru normativ național, precum Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și cadrul normativ aferent, care conține reglementări generale referitoare la politica statului în domeniul dezvoltării regionale, în sensul sprijinirii dezvoltării social-economice în regiunile de dezvoltare a țării, inclusiv a zonelor defavorizate. Documentele de politici au fost elaborate cu suportul partenerilor de dezvoltare, fiind conforme tendințelor de dezvoltare a politicii de coeziune UE.

Adițional, remarcăm că, deși prezentul proiect de lege prevede constituirea zonelor defavorizate și are „scopul combaterii sărăciei și a deprivării multiple, relansării economice și dezvoltării durabile a localităților din spațiul rural din Republica Moldova”, aceste activități deja sunt în implementare prin alte documente de politici de nivel național orientate spre dezvoltarea spațiului rural, regăsite în obiectivele Legii nr. 409/2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural și programele/proiectele aferente.

În același timp, analiza factorilor de dezvoltare economică în Republica Moldova, denotă că în situația în care nevoile sunt foarte mari în toată țara și resurse puține, iar diferențele de dezvoltare sunt esențiale în interiorul țării, în special între rural și urban, dar și între regiunea/municipiul Chișinău și celelalte regiuni și orașe, se consideră oportun de a favoriza accelerarea procesului de dezvoltare acolo unde se poate și există potențial de creștere.

Proiectul de lege prezentat presupune în esență investirea surselor financiare în zonele care nu pot condiționa creștere economică, amplificând riscul ca aceste investiții să nu fie durabile și în final să nu redreseze semnificativ nivelul de viață a populației din Republica Moldova.

Astfel, fiind recunoscută importanța problematicii ariilor defavorizate, considerăm că prezentul proiect de lege nu va conduce la rezolvarea problemelor din domeniu, deoarece situația economică neomogenă atât în interiorul unei singure unități administrativ-teritoriale, cât și într-un ansamblu de unități practic face imposibilă identificarea posibilităților de înființare a zonelor defavorizate în arii geografice strict delimitate.

Totodată, conform prevederilor proiectului de lege, ca factor declanșator de înființare a zonei defavorizate și ca țintă finală este populația unei arii geografice și nu veniturile bugetului local sau domeniile de ocupare a acestei populații. La condițiile prevăzute în proiect, poate fi declarată/înființată ca zonă defavorizată tot teritoriul Republicii Moldova cu excepția mun. Chișinău și a altor câteva municipii.

În același timp, experiența de mai bine de 10 ani în implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a condiționat necesitatea intervenției în modificarea conceptului actual de politici în domeniul menționat pentru a-l ajusta la noile tendințe de dezvoltare la cele mai bune practici europene.

Astfel, pornind de la noul concept al politicii în domeniul menționat, dezvoltarea regională se proiectează ca un aspect-cheie a dezvoltării economice, sociale și durabile a țării, incluzând toate regiunile Republicii Moldova și nu poate fi abordată ca o politică orientată doar pentru regiunile mai puțin dezvoltate.

Concomitent, practica internațională, spre exemplu cea a României, denotă că, odată cu intrarea României în UE în anul 2007, Comisia UE a impus statului român să renunțe la Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 24/1998 privind regimul zonelor defavorizate, în vigoare din 2 octombrie 1998, declarată în neconcordanță cu legislația UE. Chiar dacă pe parcursul anilor 1998-2010, autoritățile din România au declarat 160 de localități – zone defavorizate constituite ca surse de revigorare economică și de creare de noi locuri de muncă, atragere a investițiilor, evidența arată că acestea nu și-au atins impactul scontat asupra infrastructurii, volumului investițiilor, precum și a standardului de viață din aceste zone. Unele surse au catalogat aceste zone defavorizate ca „paradisuri fiscale pentru fraude”, precum și „investiții fantome”. Prin urmare atât această Ordonanță, precum și hotărârile de Guvern aferente au fost abrogate.

Unele prevederi ale proiectului de lege ce se referă la dezvoltarea zonelor rurale și anumite responsabilități sunt atribuite instituțiilor care, conform legislației, au competențe în dezvoltarea regională (nemijlocit, Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, consiliile regionale pentru dezvoltare, agențiile de dezvoltare regională). Or, conform practicii UE, dezvoltarea regională este orientată spre susținerea unor teritorii mai mari, cum ar fi regiunile, orașele/poli de creștere, dezvoltarea rurală fiind susținută de instituții și fonduri

distincte de cele ale dezvoltării regionale și care sunt orientate spre zone mai mici cu așezări sătești/rurale.

Cu privire la aspecte specifice

Prezentul proiect de lege propune oferirea unui regim juridic special zonelor defavorizate preponderent în baza indicatorului complex Indicele de Deprivare al Ariilor Mici (IDAM). Acest indicatorul nu se mai calculează deja din 2014, astfel nu este clară în ce bază statistică și metodologică vor fi identificate aceste zone defavorizate. Spre exemplu, actualmente nu există date publice dezagregate la nivel de localitate sau la nivelul unor zone particulare în ce privește indicatorii: „ponderea populației ocupate în agricultură”, „veniturile medii ale populației”, „rata de emigrație”. Nivelul maxim de detaliere disponibil pentru majoritatea acestor indicatori este „regiunea de dezvoltare”, fapt ce nu este suficient pentru a identifica zonele defavorizate, iar punerea în aplicare a legii ar putea fi limitată de indisponibilitatea datelor statistice la nivel de localități.

Totodată, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative: „elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acesteia privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene”. Astfel, în lipsa unei analize/studiu ex-ante și în conformitate cu definiția și condițiile privind înființarea zonelor defavorizate prezentate, raportat la indicatorii de dezvoltare socio-economici ai Republicii Moldova, reiese că aproape 90% din localitățile țării cad sub incidența zonelor defavorizate.

Concomitent, studiul de cercetare urmează să răspundă la multiplele întrebări asupra modului de valorificare a investițiilor în zona defavorizată, impactul economic prognozat, numărul prognozat al locurilor noi de muncă create, a cuantumului majorării venitului populației zonei respective, modului de soluționare a problemelor sociale. În această redacție proiectul de lege poartă un caracter declarativ de soluționare a problemelor sociale, fără mecanisme de garantare a realizării scopurilor declarate.

Cu privire la forma organizatorică și atribuții, autorii proiectului de lege urmează să revadă și Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, în special competențele autorităților administrației publice locale. Concomitent, respectând dreptul autorităților administrației publice locale la asociere, considerăm inoportună înființarea unor noi arii geografice, cărora li se va acorda un regim juridic special. Or, organizarea administrativ teritorială a Republicii Moldova (raioane, municipii, comune), structurile instituționale ale regiunilor de dezvoltare, precum și alte forme de asociere benevolă a localităților este suficientă pentru asigurarea implementării unor politici de dezvoltare socio-economică,

precum și managementul organizațional-funcțional. La fel, nu sunt prevăzute condițiile și criteriile prin care o unitate teritorial-administrativă poate obține statutul de centru administrativ al zonei defavorizate, astfel creând premise pentru apariția unor animozități între ele, fiecare aspirând la obținerea acestui statut.

În același timp, considerăm puțin judicioase și prevederile proiectului de lege prin care agențiile de dezvoltare regională obțin anumite împuterniciri administrative și competențe juridice teritoriale care vin în contradicție cu prevederile art.1 și 8 din Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, unde sunt clar expuse definiția și atribuțiile acestora. La fel, nu sunt clare stipulările ce se referă la „asigurarea de către agențiile de dezvoltare regională a „administrării speciale” a teritoriilor cu regim de „zonă defavorizată”, care presupune anumite raporturi de subordonare a administrațiilor publice locale agențiilor, fapt care contravine principiilor autonomiei locale.

Acoperirea financiară privind realizarea obiectivelor proiectului de lege este și ea declarativă. Resursele limitate bugetare ale Republicii Moldova nu pot asigura transferurile bănești prevăzute. În caz contrar, urmează de menționat care cheltuieli bugetare urmează a fi stopate pentru a asigura disponibilitatea bugetului necesar transferului potrivit legii analizate. Conceptul alocărilor financiare prevăzut de legea discutată se atribuie mai mult la subvenționare, care își are propriul cadrul legal. Neglijarea acestuia este inadmisibilă. Totodată, potrivit art.131 alin. (6) din Constituția Republicii Moldova, nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Astfel, pornind de la faptul că proiectul prevede cheltuieli bugetare, precum și are impact asupra activității de întreprinzător, în temeiul pct.3 subpct.1 și 2 din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019, nota informativă aferentă proiectului urmează a fi completată cu Analiza impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

În particular, prescripțiile proiectului din art. 6, 7 și 8 ce țin de stimulentele fiscale și nefiscale în susținerea activității economice, procedura de acordare și control asupra utilizării acestora, remarcăm că astfel de măsuri urmează a fi racordate la cadrul normativ existent și anume: Codul fiscal nr. 1163/1997, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii și legea bugetară anuală.

Menționăm că aplicarea „Normelor metodologice pentru aplicarea acestui regim”, incluzând diverse tipuri de măsuri fiscale și nefiscale (scutiri de taxe, subsidii, granturi acordate unor companii private și publice localizate în aceste zone) pot condiționa o concurență neloială între participanți și amplificarea elementelor de corupție în aceste zone. Specificăm că, potrivit Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, una dintre sursele de venit ale unităților administrativ-teritoriale sunt impozitele achitate de persoanele juridice rezidente. Acordarea stimulentele fiscale va crea situația, când unitățile administrativ-teritoriale va fi lipsită de o parte din venit, dar cu obligații majorate față de agenții

economici de a asigura prestarea serviciilor publice. Autoritățile administrației publice locale nu va avea capacitate administrativă să își execute obligațiile sale legale. De asemenea, acordarea de subsidii specifice sub formă de scutire integrală a plății taxelor vamale și impozitelor aferente pe activitate fără delimitarea lor de teritoriul vamal și fiscal a țării reprezintă o formă de discriminare a activității economice și violare a principiului FET (Fair and Equitable Treatment) în cadrul investițional asumat de Republica Moldova, fiind un argument suficient pentru litigii în curți internaționale și CEDO. În același timp, proiectul de lege contravine și principiilor de desfășurare a activității de antreprenariat prin aplicarea interdicției față de investitor de a își înceta activitatea în zona defavorizată. Plus la faptul că aceasta clauză este neconstituțională, ea devine *a priori* neatractivă pentru potențialii investitori. Proiectul de lege nu prevede garanții din partea investitorilor, precum și sancțiuni pentru nerealizarea programelor sale investiționale.

Concomitent, se consideră că sistemul de impozitare nu reprezintă un factor de influență decisivă asupra dezvoltării unor arii geografice, în contextul în care o influență majoră este generată de situația demografică, mediu, calitatea solului.

La fel, proiectul de lege presupune prezența unui nou „Program Național de Intervenție pentru Depășirea Deprivărilor în Zonelor Defavorizate”, dar nu specifică în nici un mod care este instituția responsabilă de elaborarea acestui program și nici argumentarea elaborării și existenței acestuia. Concomitent, atenționăm că proiectul conține multiple discrepanțe din punctul de vedere al tehnicii legislative. Contrar prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, terminologia utilizată în proiect nu este constantă, uniformă și nu corespunde celei utilizate în alte acte normative.

Astfel, proiectul operează în mod inovativ cu așa noțiuni noi pentru cadrul normativ național, cum ar fi: „*localități cu elemente de urbanizare*”, „*asociații familiale*”, „*impozit pe profit*”, „*populații afectate profund*”.

Evidențiem că lipsa definirii noțiunilor invocate va crea dificultăți de aplicare ulterioară a actului normativ. Această observație se referă, în special, la reglementările din proiect care nu sunt expuse sub formă de normă, atribuindu-se mai mult la conținutul unei note informative (spre exemplu, art. 3, art. 4, art. 6) sau care utilizează terminologia neconform altor acte normative în vigoare ori le dublează (a se vedea, în special art. 1 noțiunea „sediul”, art. 6 alin. (1), art. 8 expresia, „răspunderea administrativă” etc.).

Privitor la limbajul utilizat în proiect a se ține cont că, potrivit art. 54 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, iar proiectul de lege nu respectă procedura de elaborare a actului normativ, în special art. 25 și 26.

Suplimentar, proiectul de lege nu este sincronizat cu celelalte documente de politici strategice de dezvoltare a Republicii Moldova (Strategia națională de descentralizare, Strategia națională de dezvoltare, Strategia națională de

dezvoltare regională, Strategia privind reforma administrației publice, Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice, Strategiile și programele de E-guvernare, Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice și Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”).

Având în vedere cele expuse, Guvernul consideră inoportună susținerea și promovarea proiectului de lege cu privire la regimul zonelor defavorizate în Republica Moldova.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 546

от 20 июля 2020 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона
о режиме неблагоприятных зон регионов развития**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о режиме неблагоприятных зон регионов развития.

Премьер-министр

ИОН КИКУ

Контрасигнуют:

Зам. премьер-министра,
министр финансов

Сергей ПУШКУЦА

Министр сельского хозяйства,
регионального развития
и окружающей среды

Ион Пержу