



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 101/23.03.18
CEB; C4

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

Nr. 06/2-2533 din 20.04 2018
La nr. 101 din 28.03.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul transporturilor rutiere nr.150/2014, Codul fiscal nr.1163/1997, Codul contravențional nr.218/2008, Legea drumurilor nr.509/1995).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.*

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: V. Macovei
Tel.: /022/ 257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	920	
"23"	04	2018
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4971 din 19.04.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul transporturilor rutiere nr.150/2014, Codul fiscal nr.1163/1997, Codul contravențional nr.218/2008, Legea drumurilor nr.509/1995)

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, 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 inițiativei legislative 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.6-11 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit autorilor: *„Inițierea proiectului nominalizat a fost necesar din motivul soluționării problemelor generate după aprobarea și intrarea în vigoare a Legii nr.288 din 15.12.2017 „Cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative”, prin care au fost operate modificări la Legea nr.150 din 17 iulie 2014 Codul Transporturilor Rutiere, fiind excluse din competența Serviciului Vamal funcțiile de control asupra respectării legislației în domeniul transporturilor rutiere, precum și colectarea taxelor rutiere de la unitățile de transport rutier neînmatriculate în Republica Moldova în punctele de traversare terestră a frontierei Republicii Moldova, precum și a Legii nr. 146 din 14.07.2017 „Pentru modificarea Codului fiscal nr.1 163/119T' prin care s-au modificat Anexele 2 și 3 al titlului IX al Codului Fiscal.”*

Potrivit notei informative: *„În proiect, se urmărește simplificarea procedurii de examinare a cererilor privind modificarea Programului de transport prin transmiterea competențelor către Autoritatea Administrativă „Agenția Națională Transport Auto (în continuare ANTA).Recepționarea cererilor va avea loc prin intermediul „ghișeului unic” al ANTA și excluderea practicii anterior utilizate cu recepționarea lor de către minister cu remiterea pentru examinare la ANTA, etc.”*

Se constată că scopul declarat de autor în nota informativă corespunde prevederilor proiectului.

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

Promovarea prevederilor proiectului se realizează cu respectarea 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."

Autorii menționează că: „Un subiect important, ce a influențat inițierea modificărilor Codului transporturilor rutiere a fost examinarea prevederilor Codului prin prisma cerințelor de îmbunătățire a cadrului legal, identificarea punctelor slabe, interpretabile, care creează impedimente în activitatea operatorilor de transport, altor participanți la procesul de organizare a transporturilor rutiere."

Deși nota informativă stabilește temeiul elaborării proiectului, autorul urmează să prezinte argumentarea de rigoare în partea ce ține de necesitatea promovării proiectului.

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: „Actualmente, ANTA are efectivul limită de personal în mărime de 120 unități, dintre care 56 de unități de personal cu atribuții de control. Totodată pentru a acoperi atribuțiile revenite, conform modificărilor, în cele 23 de puncte internaționale/ interstatale de traversare pe cale rutieră a frontierei de stat, pentru fiecare punct de trecere sunt necesari minim 5 inspectori pentru a asigura activități de control în regim continuu 24/7. În acest sens, este necesară o majorare a bugetului ANTA estimativ cu 2 710 mii lei lunar și 4 200 mii lei investiții capitale inclusiv, suma totală fiind de 6 910 000 lei.

Reieșind din aceste considerente, și din faptul că pentru instaurarea unui control și monitorizare a aplicării legislației în domeniul transporturilor rutiere la intrare/ieșire din Republica Moldova de către colaboratorii ANTA, este necesară amenajarea unei infrastructuri adecvate care va permite executarea controlului în totalul de 23 puncte de trecere a frontierei internaționale și interstatale. Cheltuielile pentru amenajarea infrastructurii unui punct nou de control, care ar corespunde exigențelor în vigoare, nemijlocit în apropierea punctelor de trecere a frontierei de stat existente, fără a lua în calcul cheltuielile pentru alocarea terenului necesar, și personalului necesar echipat corespunzător, sunt estimate la 20 mii lei per punct. Astfel, sunt necesare cca. 460 mii lei pentru

amenajarea acestora."

Analizând prevederile proiectului și textul notei informative, constatăm că la capitolul argumentare economico-financiară autorii prezintă evaziv o listă de cheltuieli necesare pentru implementare, fără a se aduce argumentarea necesară a necesității stricte a acestor cheltuieli.

Mai mult, în condițiile în care, Republica Moldova se confruntă de la an la an cu un buget auster, orice cheltuieli de la bugetul de stat, urmează a fi argumentate, în corespundere cu art.9 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 „*Orice buget trebuie să fie balansat. Cheltuielile bugetare trebuie să fie egale cu veniturile plus sursele de finanțare.*”

Totodată, menționăm că promovarea proiectului prenotat urmează să respecte regulile privind impactul financiar stabilite la art.17 al Legii nr.181/2014, care stipulează că: „(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.*

(2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.

(3) Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.”

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.*

Art.20 lit.e) din Legea 780/2001 privind actele legislative, precum și art.13 din Legea 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător prevăd că în cazul în care proiectul reglementează activitatea de întreprinzător, nota informativă trebuie să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare. Astfel, Analiza impactului de reglementare urmează să conțină argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1)Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.” Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost

aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

În consecință, se consideră imperios efectuarea Analizei impactului de reglementare a proiectului, întrucât acesta conține reglementări ale activității întreprinzătorilor. Or, în cazul de față, la promovarea proiectului fără AIR, există riscuri ca proiectul: să fie promovat de anumite grupuri de interese în detrimentul altor interese de business, să limiteze astfel libera concurență, să creeze premise pentru instituirea monopolurilor și discriminarea altor agenți economici care operează pe piață sau care ar vrea să intre ulterior pe piață, să comporte costuri exagerate care să fie puse pe seama întreprinzătorilor, fără ca beneficiul scontat prin promovarea proiectului (interesul public) să argumenteze o asemenea lezare a intereselor economice ale întreprinzătorilor.

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 nu conține reglementări ce se referă nemijlocit la activitatea agenților publici și a entităților publice.

Procedural, normele proiectului privesc activitatea Serviciului Vamal, Poliției de Frontieră și ANTA cu atribuții de punere în aplicare a prevederilor din proiect.

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

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova cu respectarea în mare parte a normelor de transparență decizională.

Potrivit autorilor: „Inițierea proiectului nominalizat a fost necesar din motivul soluționării problemelor generate după aprobarea și intrarea în vigoare a Legii nr.288 din 15.12.2017 „Cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative”, prin care au fost operate modificări la Legea nr.150 din 17 iulie 2014 Codul Transporturilor Rutiere, fiind excluse din competența Serviciului Vamal funcțiile de control asupra respectării legislației în domeniul transporturilor rutiere, precum și colectarea taxelor rutiere de la unitățile de transport rutier neînmatriculate în Republica Moldova în punctele de traversare terestră a frontierei Republicii Moldova, precum și a Legii nr. 146 din 14.07.2017 „Pentru modificarea Codului fiscal nr.1 163/119T’ prin care s-au modificat Anexele 2 și 3 al titlului IX al Codului Fiscal.”

Deși nota informativă stabilește temeiul elaborării proiectului, autorul urmează să prezinte argumentarea de rigoare în partea ce ține de necesitatea promovării proiectului.

Se consideră imperios efectuarea Analizei impactului de reglementare a proiectului, întrucât acesta conține reglementări ale activității întreprinzătorilor. Or, în cazul de față, la promovarea proiectului fără AIR, există riscuri ca proiectul: să fie promovat de anumite grupuri de interese în detrimentul altor interese de business, să limiteze astfel libera concurență, să creeze premise pentru instituirea monopolurilor și discriminarea altor agenți economici care operează pe piață sau care ar vrea să intre ulterior pe piață, să comporte costuri exagerate care să fie puse pe seama întreprinzătorilor, fără ca beneficiul scontat prin promovarea proiectului (interesul public) să argumenteze o asemenea lezare a intereselor economice ale întreprinzătorilor.

În condițiile în care, Republica Moldova se confruntă de la an la an cu un buget auster, orice cheltuiești de la bugetul de stat, urmează a fi argumentate, în corespundere cu art.9 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 „Orice buget trebuie să fie balansat. Cheltuielile bugetare trebuie să fie egale cu veniturile plus sursele de finanțare.”

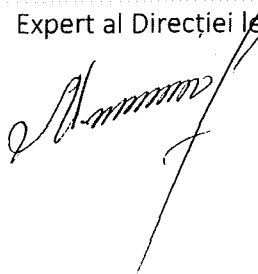
Totodată, menționăm că promovarea proiectului prenotat urmează a fi raportat regulile privind impactul financiar stabilite la art.17 al Legii nr.181/2014, care stipulează că: „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.

(2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.

(3) Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.”

19.04.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI, Inspector

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vera Macovei', written in a cursive style.