

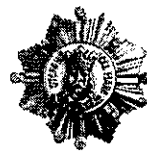
Pr. 215/02.09.21
CU; CEB



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**



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

Nr. 062-6119 din 20.09.2021

La nr. 215 din 02.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.1163/1997 – art.1323; Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.9; ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1964</u>		
"dd" <u>09</u>		<u>2021</u>
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7417 din 20.09.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.1163/1997 – art.1323; Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.9; ș.a.)

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 RM, iar autor nemijlocit este un grup de 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia 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.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Necesitatea elaborării prezentului proiect de lege derivă din însăși necesitatea consolidării mecanismelor administrative ale Guvernului în vederea asigurării unei bune desfășurări a activității sale în domeniul finanțelor publice, relațiilor fiscale și vamale, potrivit art. 4 lit. f) din Legea cu privire la Guvern, inclusiv prin conferirea unui statut public cert Directorului Serviciului Fiscal de Stat și Directorului Serviciului Vamal, stabilind astfel reguli clare de numire și eliberare din funcție a acestora, conform regulilor stabilite în Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.132/3 din Codul Fiscal, art.9 alin.(1) lit.a) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, anexa la Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și art.6 din Legea nr.302/2017 cu privire la Serviciul Vamal, prin conferire directorului Serviciului Fiscal de Stat și directorului Serviciului Vamal a statutului de persoane cu funcții de demnitate publică.

În acest sens, autorul a precizat că, „Prin modificările propuse, se urmărește realizarea obiectivelor asumate prin programul de activitate al Guvernului pe domeniul fiscal și vamal, pentru care este nevoie de organizare și planificare strategică, elaborare și aprobare a documentelor de politici corespunzătoare și o colaborare bună a instituțiilor responsabile cu Guvernul. Pentru asigurarea unei abordări unice și a unor politici unitare în activitate, se impune necesitatea instaurării unui dialog direct al Guvernului cu conducătorii (directorii) subdiviziunilor Ministerului Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal. Acest fapt presupune necesitatea modificării statutului conducătorilor acestor subdiviziuni în persoane cu funcții de demnitate publică, respectiv numirea și eliberarea din funcție a acestora conform noului statut care urmează să li se confere, de demnitar, în baza Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. [...] Prin urmare, legea specială care reglementează activitatea și modul de organizare și funcționare a autorităților administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, stabilește în mod direct că, atât numirea, cât și eliberarea din funcție a conducătorilor acestor autorități, ține de prerogativa ministrului, care conduce ministerul în subordinea căruia este autoritatea respectivă, dacă altfel nu este stabilit prin legi speciale. În acest sens, proiectul dat își propune anume modificările de rigoare învederând excepția de la regulă, în vederea numirii și eliberării din funcție a acestora de către Guvern. În aceeași ordine de idei, relevăm că în situația în care numirea persoanelor într-o funcție publică reprezintă rezultatul voinței unilaterale a unei alte autorități publice (nefiind condiționată de organizarea unui concurs public sau de alte cerințe suplimentare), se impune necesitatea ca aceeași regulă să se aplice simetric și în cazul eliberării (destituirii) lor. Din aceste considerente, propunem modificarea Codului fiscal nr. 1163/1997 și a Legii cu privire la Serviciul Vamal nr.302/2017, prin stabilirea modalității de eliberare din funcție a conducătorilor autorităților administrative vizate, similar procedurii în care are loc numirea acestora în funcție, în ambele cazuri de către Guvern, prin conferirea statutului de demnitar directorilor

acestor instituții.”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind asigurarea unei bune desfășurări a activității Guvernului în domeniul finanțelor publice, relațiilor fiscale și vamale.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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”.*

Autorul a prezentat în nota informativă argumente elocvente, care evidențiază temeiul și condițiile ce au impus elaborarea proiectului, scopul și obiectivele urmărite, principalele prevederi și modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare. Astfel, sunt întrunite exigențele de tehnică legislativă stabilite de art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, apreciind noutățile legislative propuse prin prisma prevederilor Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cât și Legii integrității nr.82/2017, deși se propune numirea în funcție de către Guvern a directorilor Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal, considerăm oportun ca la etapa de implementare a normelor proiectului să se țină cont de prevederile art.6 alin.(4) din Legea nr.199/2010 care stabilește că, „*Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs în condițiile legii.*”

De asemenea, art.11 alin.(1) lit.e) din Legea integrității nr.82/25.05.2017, prevede că "*Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici*".

Totodată, art.11 alin.(3) din legea precitată prevede cazurile în care nu se efectuează concursul public, fiind enumerate exhaustiv categoriile de agenți publici în privința cărora se aplică derogarea.

Respectiv, categoria de subiecți vizați prin proiect nu fac parte din categoria de agenți publici exceptați de la cerința de ocupare a funcției publice prin concurs public, iar acest fapt implică organizarea unui concurs public pentru ocuparea funcțiilor de director al Serviciului Fiscal de Stat și de director al Serviciului Vamal.

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”.

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea normelor propuse va genera cheltuieli suplimentare, însă autorul nu indică în nota informativă o argumentare suficientă, cu calcule detaliate și precise. Afirmația autorului în acest sens, precum că „Implementarea prevederilor proiectului dat nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat” nu poate fi catalogată ca o fundamentare economico-financiară pertinentă.

Ca urmare, modificarea statutului funcțiilor publice de conducere ai Serviciului Fiscal de Stat/ai Serviciului Vamal poate avea ca efect și modificarea salariului acestora. Or, autorul nu prezintă în nota informativă date/informații din care rezultă clar salariul lunar al directorilor organului fiscal și vamal și dacă urmare a modificărilor propuse cuantumul acestuia nu se va majora, ceea ce poate implica în consecință alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat. Mai mult, nici proiectul de lege examinat nu modifică Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar - lege cadru ce cuprinde principiile, regulile și procedurile de stabilire a drepturilor salariale în raport cu ierarhia funcțiilor din sectorul bugetar.

Astfel, lipsa unei fundamentări economico-financiare pertinente contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilit în art.16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârile Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat. Conform art.17 din Legea nr.181 /2014 finanțelor publice și responsabilității bugetarfiscale, "*(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.*", iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, "*Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar*".

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art. 131 din Constituție, care statuează că "*(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuielă bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*".

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce poate genera alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu

art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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 au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în ceea ce privește dispozițiile de salarizare ce reglementează funcțiile de demnitate publică, la caz cea de director al Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a 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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Proiectul modifică statutul conducătorilor Serviciului Fiscal de Stat și Serviciului Vamal în persoane cu funcție de demnitate publică. Acest fapt presupune și modificarea codului funcției, denumirea funcției, clasei de salarizare și coeficientului de salarizare aferent.

Respectiv, analizând per. ansamblu prevederile proiectului examinat, acesta contravine Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în ce privește dispozițiile de salarizare ce reglementează funcțiile de demnitate publică.

În acest sens, funcțiile de demnitate publică instituite prin proiect nu se regăsesc în Anexa nr.3 „Grupul ocupațional „Administrația publică (A)” tabelul 1 „Funcțiile de demnitate publică (A1)”. Este notabil că tabelul prevăzut în Anexa enunțată include clasele de salarizare și coeficienții de salarizare pentru funcțiile de demnitate publică din cadrul autorităților publice autonome sau alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului. Tabelul respectiv nu include funcția de demnitate publică din cadrul autorităților administrative din subordinea ministerelor, autorități precum sunt Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal - autorități administrative care își desfășoară activitatea în subordinea Ministerului Finanțelor.

Conform art.132/1 alin.(1) din Codul fiscal „Serviciul Fiscal de Stat este autoritatea administrativă care își desfășoară activitatea în subordinea Ministerului Finanțelor, fiind o structură organizațională separată în sistemul administrativ al acestui minister, constituită pentru prestarea serviciilor publice administrative contribuabililor, pentru supravegherea, controlul în domeniul fiscal, constatarea și efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor în cazurile prevăzute de Codul de procedură penală, precum și pentru efectuarea activității speciale de investigații în conformitate cu Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații.”

Iar, potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.302/2017 cu privire la serviciul vamal, „Serviciul Vamal este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al Ministerului Finanțelor.”

În concluzie, omisiunea autorului de a reglementa aspectele privind salarizarea funcțiilor de director al Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal, al căror statut se modifică prin proiect din funcționar public în persoană de demnitate publică, poate genera impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și astfel va crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care modifică Legea nr.270/23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, astfel încât funcția de director al Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal (codul funcției A2007) să fie exclus din anexa nr.3 tabelul 2 „Funcționarii publici (A2)” compartimentul „Autoritățile administrative centrale și din subordine” pct.2 Funcții publice de conducere” și inclus în anexa nr.3 tabelul 1 „Funcțiile de demnitate publică (A1)”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop consolidarea mecanismelor administrative ale Guvernului în vederea asigurării unei bune desfășurări a activității sale în domeniul finanțelor publice, relațiilor fiscale și vamale, potrivit art. 4 lit. f) din Legea cu privire la Guvern, inclusiv prin conferirea unui statut public cert Directorului Serviciului Fiscal de Stat și Directorului Serviciului Vamal, stabilind astfel reguli clare de numire și eliberare din funcție a acestora, conform regulilor stabilite în Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

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

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în ceea ce privește dispozițiile de salarizare ce reglementează funcțiile de demnitate publică, la caz cea de director al Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Suplimentar, apreciind inovațiile legislative propuse prin prisma prevederilor Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cât și Legii integrității nr.82/2017, deși se propune numirea în funcție de către Guvern a directorilor Serviciului Fiscal de Stat/al Serviciului Vamal, considerăm oportun ca la etapa de implementare a normelor proiectului să se țină cont de prevederile art.6 alin.(4) din Legea nr.199/2010 care stabilește că, *„Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs în condițiile legii.”*

20.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

