



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Dr. 67 13.06.19

2/25
CAD



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

Nr. 06/2-3638 din 26.06. 2019
La nr. 67 din 13.06.2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	623
27	06
20	19



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5899 din 26.06.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.270/2018; legea nr.397/2003)

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 normativ 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.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„În final proiectul de lege urmărește scopul de a lichida în termeni optimi toate restanțele privind necesarul de resurse pentru APL, inclusiv de a stabili mecanismul eficient de calculare a veniturilor ratate ale APL și de alocare a resurselor prin hotărâri ale Guvernului - mecanism care la moment este stabilit sau nu (adică sporadic) în legea bugetară anuală”.*

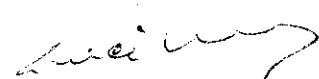
Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a două legi, prin reglementarea noțiunii de „venit ratat”, astfel încât în caz de apariție a unor venituri ratate la bugetele locale, acestea vor fi acoperite din fondul de rezervă al Guvernului. De asemenea, se reglementează posibilitatea transferării mijloacelor financiare de la bugetul de stat la bugetele locale în scopul finanțării cheltuielilor suplimentare necesare implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

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

Prin proiect se urmărește consolidarea autonomiei autorităților administrației publice locale prin reglementarea unor noi temeuri de alocare a mijloacelor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale. Astfel, noile temeuri sunt: acoperirea veniturilor ratate și acoperirea cheltuielilor suplimentare necesare implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Cu toate acestea, atingerea scopului proiectului ar putea fi periclitată de formularea ambiguă a definiției noțiunii de „venituri ratate”. Încadrarea într-o definiție a unor situații conceptual distincte este contrară principiului coerenței normelor juridice, aspectele detaliate fiind elucidate la



compartimentul III din prezentul Raport.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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”.

Specificul relațiilor sociale reglementate de proiect presupune faptul repartizării unor cheltuieli între bugetele locale, pe de o parte, și bugetul public național, pe de altă parte. Cheltuielile financiare vizate în proiect nu sunt generate de proiect, acesta din urmă reglementând doar izvorul de acoperire a anumitor cheltuieli, și anume de la bugetul public național, prin transfer către bugetele locale.

Totuși, în nota informativă lipsește analiza economico-financiară, fiind imputat Ministerului Finanțelor necesitatea evaluării impactului financiar al implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

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, [...]".

Prin proiect se instituie o nouă noțiune „venituri ratate”, însă definiția oferită acestuia nu o caracterizează în totalitate. Formularea ambiguă a unei definiții este generatoare de varii interpretări și comportamente abuzive. Detaliile referitoare la aspectul în cauză sunt prezentate la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Maniera definirii noțiunii de „venituri ratate” în proiect este de natură să creeze ambiguitate cu reglementările actuale din legislația civilă și cu terminologia utilizată în jurisprudență. În acest context, noțiunile de „venit ratat”, „beneficiu ratat” sunt deja utilizate cu înțelesul unor beneficii neobținute ca urmare a anumitor situații (ex.: încălcarea unei norme, a unui drept ș.a.). Aspectele detaliate sunt prezentate la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Prin proiect se instituie reponsabilitatea Guvernului de a asigura, din fondul de rezervă, acoperirea următoarelor necesități financiare ale bugetelor locale: veniturile ratate și cheltuielile suplimentare necesare implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

De asemenea, potrivit proiectului, Guvernul urmează să elaboreze Metodologia de calculare a veniturilor ratate de autoritățile administrației publice locale; urmează să acopere integral decalajul de resurse pentru salarizare format în rezultatul implementării prevederilor Legii nr. 270/2018 ș.a.

În acest context, prevederile în cauză se încadrează în limitele competenței Guvernului și nu constituie factori de risc.

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

Art. II pct. 1 din proiect

"

Art. II. - Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale [...], se modifică după cum urmează:

1. Articolul 1 se completează în final cu un nou alineat cu următorul cuprins:

venituri ratate - venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale diminuate pe parcursul anului bugetar în rezultatul creșterii prețurilor, majorării cuantumului salariilor în sectorul bugetar, acordarea unor facilități și scutiri conform legislației, precum și alte măsuri rezultate din politicile autorităților publice centrale, care sunt calculate conform unei metodologii aprobate de Parlament".

Obiecții:

Prin norma precitată se intenționează includerea în conținutul definiției „venituri ratate” a 2 situații distincte: (1) deprecierea, insuficiența veniturilor din buget ca urmare a creșterii prețurilor și salariilor; și (2) neobținerea veniturilor scontate ca urmare a acordării unor facilități, scutiri contribuabililor.

Problematica normei constă în faptul că noțiunea de „venit ratat” propusă în proiect nu caracterizează pe deplin sensul oferit acesteia. În partea care privește aspectul deprecierei sau insuficienței veniturilor din buget, considerăm că aceasta nu se încadrează în noțiunea de „venit ratat” deoarece nu suntem în prezența unui „venit”, dar mai curând suntem în prezența unui deficit și, de asemenea, nu suntem în prezența unor mijloace „ratate”.

Realizând o analogie a definiției analizate cu terminologia din legislația civilă și jurisprudența din domeniu, putem stabili că „venitul ratat” se referă la un beneficiu neobținut ca urmare a încălcării unei dispoziții legale, iar în condițiile unui comportament normal din partea autorului prejudiciului în împrejurări normale, venitul ar fi fost posibil. Astfel, chiar dacă proiectul expertizat nu se referă la încălcarea dispozițiilor legale sau a drepturilor persoanelor, totuși noțiunea de „venit ratat” profilează ideea de un venit care urma să fie obținut, însă nu a fost obținut.

Situațiile descrise în proiect, catalogate drept venit ratat, pot fi apreciate drept niște necesități suplimentare de venituri, indiferent de sursa acestora: insuficiența veniturilor sau neobținerea veniturilor.

Riscurile iminente privind includerea în definiția noțiunii de „venit ratat” a unor situații care, de facto, nu pot fi apreciate drept posibilități scontate dar nerealizate, constă în apariția practicilor diverse de interpretare, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norma ce conține un asemenea termen. Totodată, se poate atenta la coerența cadrului normativ.

Prin urmare, putem identifica mai multe soluții de prevenire a unei neclarități terminologice, și anume: pe de o parte, poate fi substituită însăși noțiunea de „venit ratat” cu o noțiune care să exprime o necesitate suplimentară de venit la bugetul local, pe de altă parte, poate fi revizuită definiția noțiunii de „venit ratat” astfel încât aceasta să reflecte un sens analogic celui existent în legislație și jurisprudență. În dependență de soluția identificată, urmează a fi revizuit întreg proiectul în partea în care se referă la „venitul ratat”.

Totodată, pentru îmbunătățirea definiției analizate, se recomandă substituirea expresiei „precum și alte măsuri” cu expresia „precum și urmare a altor măsuri”, deoarece în varianta actuală se creează impresia că măsurile rezultate din politicile autorităților publice centrale, de asemenea, reprezintă venituri ratate.

Recomandări:

Se recomandă tratarea distinctă a situațiilor de insuficiență a veniturilor și de neobținere a veniturilor scontate, fiind posibile următoarele soluții:

- substituirea noțiunii de „venit ratat” cu o noțiune care să exprime o necesitate suplimentară de venit la bugetul local;

- revizuirea definiției noțiunii de „venit ratat” astfel încât aceasta să reflecte un sens analogic celui existent în legislație și jurisprudență - beneficiu neobținut din cauze obiective.

De asemenea, se recomandă substituirea expresiei „*precum și alte măsuri*” din definiția noțiunii „venituri ratate” de la art. 11 pct. 1 din proiect cu expresia „*precum și urmare a altor măsuri*”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Utilizarea neuniformă a termenilor● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale
---	--

IV. Concluzia expertizei

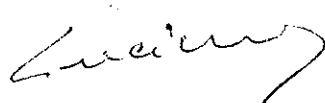
Prin proiect se propune modificarea a două legi, prin reglementarea noțiunii de „venit ratat”, astfel încât în caz de apariție a unor venituri ratate la bugetele locale, acestea vor fi acoperite din fondul de rezervă al Guvernului. De asemenea, se reglementează posibilitatea transferării mijloacelor financiare de la bugetul de stat la bugetele locale în scopul finanțării cheltuielilor suplimentare necesare implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Atingerea scopului proiectului ar putea fi periclitată de formularea ambiguă a definiției noțiunii de „venituri ratate”. Încadrarea într-o definiție a unor situații conceptual distincte este contrară principiului coerenței normelor juridice.

În nota informativă lipsește analiza economico-financiară a proiectului, fiind necesară complinirea notei în acest sens.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

26.06.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal