

Pr. 333/2023  
CEM



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/16218 din 13.10.2023

La nr.333 din 28.09.2023

## 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.152, 352; Codul educației al RM nr.152/2014 – art.135, 138, 140 ș.a.; Legea nr.100/2017 – art.56).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.10.13 17:18:12 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2618
"16" 10	2023
Ora	



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9113 din 13.10.2023

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.1163/1997 – art.152, 352; Codul educației al RM nr.152/2014 – art. 135, 138, 140 ș.a.; Legea nr.100/2017 – art.56)**

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 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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6656/language/ro-RO/Default>.

aspx În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea acestuia este realizarea Obiectivului general nr.3 al Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” adoptată prin Legea nr.315/2022, ce rezidă în „Garantarea educației corespunzătoare și de calitate pentru toți pe tot parcursul vieții.”

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

Prevederile proiectului, nu promovează interese private ce contravin interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

### 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”.

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- denumirea sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (un grup de deputați în colaborare cu Ministerul Educației și Cercetării);
- condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”);
- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) amendarea articolului 152 și 352 Codul fiscal nr.1163/1997 – i) calificarea, în calitate de beneficiari ai desemnării procentuale, a instituțiilor publice de învățământ preșcolar, a instituțiilor publice de învățământ general și instituțiilor publice de învățământ profesional tehnic; ii) deducerea donațiilor în beneficiul instituțiilor prenotate, în cuantum de până la 10% pe an, dintr-un salariu mediu lunar pe economie, prognozat și aprobat de Guvern pentru anul pentru care a fost acordat; ii) amendarea art.135 alin.(3) Codul Educației și stabilirea interdicției pentru asociațiile obștești ale părinților să desfășoare activitate conexă dezvoltării instituției de învățământ, acestea urmând a desfășura oricare altă activitate, neinterzisă de alte legi; iii) stabilirea unor prevederi în virtutea cărora persoanele fizice și juridice vor dispune de dreptul de a sprijini exclusiv dezvoltarea bazei materiale a instituțiilor de învățământ, educația și instruirea copiilor, elevilor prin donații, granturi și sponsorizări, aceste acțiuni urmând a fi derulate în mod direct instituțiilor de învățământ, ci nu prin intermediul asociațiilor obștești fondate de către părinți, precum reglementează norma în vigoare; iv) instituirea unei noi atribuții către Ministerul Educației și Cercetării, de a monitoriza, împreună cu alte autorități responsabile, modul de gestionare de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale).

- descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nota informativă nu abordează aspectul dat);  
- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (se încadrează în cadrul normativ în vigoare. Totodată, în scopul implementării prevederilor proiectului de lege vor fi necesare intervenții la nivelul cadrului normativ subsidiar, în contextul necesității asigurării aducerii actelor normative ale Guvernului în concordanță cu prezenta lege (modificarea Hotărârii Guvernului nr.1286/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale).

#### **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 de argumentare a proiectului, *implementarea acestuia poate determina anumite restructurări în contextul finanțării unor entități bugetare în contextul implementării mecanismului de desemnare procentuală (desemna un quantum procentual de 2% din suma impozitului pe venit calculat anual la buget către instituțiile de învățământ).*

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

## **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.

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

Prevederile proiectului, vizează activitatea entităților/agenților publici responsabili de monitorizarea gestionării de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale (Ministerul Educației) și implementarea mecanismului de Desemnare procentuală (Agenția Servicii Publice,

Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat și Inspekția Financiară).

Analiza amendamentelor propuse, denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative aferente sesizării organelor de urmărire penală în legătura cu depistarea unor iregularități/încalcări în gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale și multiple riscuri de corupție aferente procesului reglementat. Deficiențele în speță, pot determina incertitudine la etapa implementării normelor și riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție atât de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora. Carențele prenotate sunt examinate suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

#### 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

- 1 -
<p><b>Art. II</b></p> <p>Art. II - Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr.319–324, art.634), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...] 3. La articolul 140 alin.(1) se introduce litera m<sup>1</sup>) cu următorul cuprins: „m<sup>1</sup>) <u>monitorizează</u>, împreună cu alte autorități responsabile, gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale. ”</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Amendamentul citat supra, este lipsit de o obligație corespondentă a entității publice/persoanelor cu funcție de răspundere de a sesiza, imediat, organele de urmărire penală în legătura cu depistarea unor iregularități/încalcări în gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale.</p> <p>Curtea Constituțională menționează că: „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare. Prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”</p>

Omissionarea legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă vizate de prevederile art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, potrivit cărora: „Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.”

Circumstanța prenotată, creează precondiții pentru exercitarea discreționară a atribuției prenotate de către subiecții responsabili/inacțiunea acestora în contextul depistării unor iregularități/încălțări în gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale. Carența prenotată, este accentuată de lipsa unor prevederi corespondente ce vizează răspunderea juridică a persoanei cu funcție de răspundere/persoanei publice și persoanei cu funcție de demnitate publică pentru inacțiune în context.

Deficiențele evidențiate supra, subminează eficiența mecanismului de monitorizare reglementat (determinând caracterul formal al acestuia) și condiționează insuficiența responsabilizării agenților publici vizați, care vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite (inacțiune) în procesul de exercitare a atribuției de monitorizare.

#### **Recomandări:**

Completarea proiectului cu prevederi ce vizează obligația corespondentă a entității publice/persoanelor cu funcție de răspundere de a sesiza, imediat, organele de urmărire penală, în legătura cu depistarea unor iregularități/încălțări în gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale. Subsidiar, se recomandă stabilirea unei referințe la răspunderea juridică aplicabilă în context pentru neonorarea obligației prenotate.

#### **Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa responsabilității clare pentru încălțări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

## IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea acestuia este realizarea Obiectivului general nr.3 al Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” adoptată prin Legea nr.315/2022, ce rezidă în „Garantarea educației corespunzătoare și de calitate pentru toți pe tot parcursul vieții.”

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza amendamentelor propuse, denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative aferente sesizării organelor de urmărire penală în legătura cu depistarea unor iregularități/încălcări în gestionarea de către instituțiile de învățământ general și profesional tehnic, a donațiilor, granturilor, sponsorizărilor acordate acestora de către persoanele fizice și juridice în scopul dezvoltării instituției de învățământ, precum și a mijloacele financiare obținute în urma desemnării procentuale și multiple riscuri de corupție aferente procesului reglementat. Deficiențele în speță, pot determina incertitudine la etapa implementării normelor și riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție atât de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

13.10.2023

Digitally signed by Chistol Cristina  
Date: 2023.10.13 15:13:26 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Cristina CHISTOL , Inspector principal*