



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. 06/2/16326 din 17.10.2023  
La nr. 344 din 03.10.2023

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003 (art.11).

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

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.10.17 11:41:27 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**

Ex: Chistol C, Tel. 022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2644</u>		
"17"	<u>10</u>	<u>2023</u>
Ora		



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9118 din 17.10.2023

### la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003 (art.11)

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 deputat 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."*

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

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este asigurarea finanțării de la bugetul de stat a Centrului Republican de Asistență Psihopedagogică și a serviciilor raionale/municipale de asistență psihopedagogică (SAP), în conformitate cu *proiectul* Hotărârii

Guvernului cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică.

Analiza amendamentelor propuse denotă caracterul disproporțional al acestora în raport cu scopul declarat de către autor, or implementarea modificărilor propuse, va condiționa revizuirea normelor generale ce vizează *formarea fondului* de susținere financiară a unitatilor administrativ-teritoriale și *transferurilor cu destinație generală* și impact bugetar direct atât asupra bugetului APL cât și bugetului consolidat.

#### 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 autorului* proiectului actului normativ (elaborat de un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (i) Analiza realizată de Guvern în cadrul proiectului privind activitatea asistenței psihopedagogice din Republica Moldova a evidențiat mai multe disfuncționalități și vulnerabilități ale Centrului Republican de Asistență Psihopedagogică și a serviciilor raionale/municipale de asistență psihopedagogică: a) caracterul discreționar al deciziei privind instituirea serviciilor raionale/municipale de asistență psihopedagogică; b) uniformizare eronată în stabilirea efectivului-limită de personal al SAP la nivel de raion, prin Hotărârea Guvernului nr.732/2013, fără a lua în considerare numărul real de copii, familii, instituții și cadre didactice asistate; c) insuficiența resurselor alocate pentru realizarea calitativă a misiunii Centrului Republican de Asistență Psihopedagogică; d) reglementările structurilor de asistență psihopedagogică nu oferă perspective clare și precondiții pentru dezvoltarea și asigurarea calității activității acestora. Mecanismul de monitorizare nu este clar definit, iar supervizarea SAP de către CRAP și prezentarea rapoartelor anuale de activitate sunt insuficiente ca forme de responsabilizare publică; ii) Guvernul a propus o modificare amplă a hotărârii de Guvern cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică, care prevede, printre altele, transferul finanțării SAP de la bugetele locale la bugetul de stat);*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației RM cu acquis-ul comunitar);*
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) modificarea legii privind finanțele publice locale nr.768/2000 prevede modificarea articolului 11 cu privire la transferurile cu destinație generală între bugetul de stat și bugetele locale, prin micșorarea proporției de resurse din*

impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale, care este destinat fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, în proporție echivalentă cu ponderea finanțării activității serviciilor raionale de asistență psihopedagogică; ii) modificarea parametrului de divizare (Pd) între fondul de echilibrare a bugetelor locale de nivelul întâi și fondul de echilibrare a bugetelor locale de nivelul al doilea cu scopul de a menține stabilă finanțarea bugetelor locale de nivelul întâi);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (se încadrează în cadrul normativ în vigoare și nu necesită operarea unor modificări în alte acte normative).

### **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, *ca urmare a modificării modalității de finanțare, este estimat că se vor crea dezechilibre (deficit de finanțare) în valoare totală de 4,3 milioane de lei în 14 raioane, care pot fi acoperite prin compensații în Legea Bugetului pe anul 2023.*

Analiza amendamentelor propuse, denotă faptul că implementarea acestora, va condiționa revizuirea normelor generale ce vizează *formarea fondului* de susținere financiară a unitatilor administrativ-teritoriale și *transferurilor cu destinație generală* și impact bugetar direct atât asupra bugetului APL cât și bugetului consolidat.

În context, reținem prevederile art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM, după cum urmează:

*Articolul 131 Bugetul public național*

*(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.*

*(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.*

În aceeași ordine de idei, se remarcă exigențele art.17 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, după cum urmează: *Articolul 17. Regulile privind impactul financiar*

*(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.*

Rezumînd cele expuse supra, apreciind prin prisma prevederilor art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM, coroborat cu art.17 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, se impune evaluarea *impactului financiar* al amedamentelor propuse și stabilirea surselor de finanțare a deficitului de finanțare a APL survenit în rezultatul implementării amendamentelor propuse.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *neîntrunirea* 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 cît 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**

Amendamentul propus de către autor la art.11 alin.(3) al Legii nr.397/2003, este neclar, or redacția normei supuse modificării, citată de către autor, nu corespunde cu redacția normei în vigoare.

În context, reținem faptul că potrivit art.62 alin.(2) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: *(2) Pentru exprimarea normativă a intenției de modificare a actului normativ se indică expres actul normativ vizat, cu toate elementele de identificare necesare, iar dispoziția propriu-zisă se formulează utilizîndu-se sintagma "se modifică după cum urmează:", urmată de redarea modificărilor. Pot fi reproduse într-o nouă redacție elementele structurale ale actului normativ sau unele părți ale acestora.*

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de elaborarea bugetelor locale/legii bugetare anuale, prin revizuirea structurii reglementate (Ministerul Finanțelor, APL).

## **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**

<p><b>Art.I</b>                  Art. I. Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...] la aliniatul (3), textul „31,5%” se substituie cu textul „29,7%”.</p>	
<p><b>Obiecții:</b>                  Conform prevederilor art.11 alin.(3) al Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale: (3) <i>Divizarea în cele două fonduri specificate la alin.(2) se face conform parametrului de divizare (Pd) după cum urmează:</i>  <math>FEB1 = FSF \times (100\% - Pd)</math>  <math>FEB2 = FSF \times Pd,</math>                  unde <math>Pd = 55\%</math></p> <p>În context, analizând prin prisma exigențelor de tehnică legislativă vizate de art.62-64 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, reținem neclaritatea amendamentului propus de către autor la art.11 alin.(3) al Legii nr.397/2003, or redacția normei supuse modificării, citată de către autor, nu corespunde cu redacția normei în vigoare.</p>	
<p><b>Recomandări:</b>                  Revizuirea redacției amendamentului propus de către autor la art.11 alin.(3) al Legii nr.397/2003.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Concurența normelor de drept</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

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

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este asigurarea finanțării de la bugetul de stat a Centrului Republican de Asistență Psihopedagogică și a serviciilor raionale/municipale de asistență psihopedagogică (SAP), în conformitate cu *proiectul* Hotărârii Guvernului cu privire la Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică. În acest sens, autorul propune expunerea în redacție nouă a art.11 al Legii privind finanțele publice locale nr.768/2000 ce vizează *Transferurile cu destinație generală, concretizând* sub aspect procentual valoarea unei componente a fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale (64% din impozitul pe venitul persoanelor fizice) și *nereflectarea* unei alte componente constituante vizate de redacția normei în vigoare (*”și o cotă-parte din impozitul pe venitul obținut din activitatea de întreprinzător”*).

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 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Totodată, reținem exigențele vizate de art.3 alin.(5) al Legii privind finanțele publice locale\* nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 coroborat cu art.8 alin.(1) al Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căroră Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

În context, pentru asigurarea implementării conforme a *dialogului instituțional* (informarea și

consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative) se impune consultarea amendamentelor propuse de către CALM.

Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu neîntrunirea 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. În context, se recomandă autorului suplinirea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare, delimitate potrivit compartimentului I.5. Justificarea soluțiilor proiectului, întru fortificarea forței probante a acestuia și justificarea inițiativei înaintate.

Modificările propuse de către autor, nu constituie obiectul politicii bugetar-fiscale anuale elaborate de către Guvern și aprobate prin Legea nr. 212 din 20.07.2023.

Implementarea amendamentelor propuse, va condiționa revizuirea normelor generale ce vizează *formarea fondului* de susținere financiară a unitatilor administrativ-teritoriale și *transferurilor cu destinație generală* și impact bugetar direct atît asupra bugetului APL cît și bugetului consolidat.

Apreciind prin prisma prevederilor art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM, coroborat cu art.17 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, se impune evaluarea impactului financiar al amedamentelor propuse și acceptarea amendamentelor propuse de către Guvern.

În context, reținem concluziile Curții Constituționale expuse în nr. 2 din 28.01.2014, după cum urmează: *Limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, iar conform prevederilor Legii nr. finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014, este responsabil de executarea bugetului de stat.*

Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare, constituind o condiție imperativă de la care Legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național/revizuirii cadrului normativ în domeniul bugetar, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar.

17.10.2023

Digitally signed by Chistol Cristina  
Date: 2023.10.17 11:08:31 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL , Inspector principal