



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 214/01.10.19
CEB; CAP



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

Nr. 06/2-6338 din 13.10. 2019
La nr. 214 din 01 octombrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale (inițiativa legislativă nr.214 din 01 octombrie 2019).

Anexă: 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2022</u>
"dd" <u>10</u>	<u>2019</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6090 din 17.10.2019

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale (articolul 5 și articolul 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 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 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."

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „prezentul proiect de lege are ca scop fortificarea autonomiei financiare a autorităților publice locale prin majorarea veniturilor disponibile ale acestora. În acest scop se propune atribuirea unei surse suplimentare de formare a bugetelor locale, reprezentată prin 50% din încasările din impozitul pe venitul persoanelor juridice”.

Principalele prevederi ale proiectului presupun:

- stabilirea a două cote a defalcărilor din impozitul pe veniturile persoanelor fizice;
- atribuirea a 50% din veniturile colectate din impozitul pe veniturile persoanelor juridice în calitate de defalcări pentru bugetele locale;
- divizarea în cele două fonduri de echilibrare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivel 1 și 2 care se va face prin aplicarea unui coeficient unic de 50%.

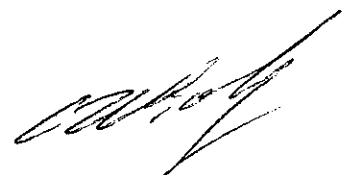
I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public manifestat prin asigurarea majorării veniturilor autorităților publice locale prin redistribuirea acestora din cadrul bugetului de stat.

Nu negăm principiul autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale, precum și necesitatea asigurării unor politici ferme care să crească capacitatea financiară a acestora, însă, ținând cont de faptul că bugetele locale sunt parte integrantă a bugetului public național (art.26 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014), iar o parte din venituri sunt constituite din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale se constată că modificările propuse pot institui o modificare esențială a veniturilor și cheltuielilor în bugetul de stat.

Astfel, amendamentele propuse trebuie să fie justificate prin prisma neafectării, per ansamblu, a bugetului de stat.

La fel, propunerile din proiect urmează să fie susținute de date concrete care ar demonstra impactul pozitiv al normelor asupra bugetului de stat și să fie în conformitate cu principiul previzibilității și



sustenabilității prevăzut în art.10 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Cu toate acestea, nota informativă face referință doar la impactul proiectului asupra bugetelor autorităților publice locale - „*proiectul va contribui la majorarea veniturilor autorităților publice locale cu peste 1,9 mld. lei prin redistribuirea acestora din cadrul bugetului de stat*” fără însă a reda o abordare de perspectivă a impactului normelor și asupra întregului buget public național, în special asupra bugetului de stat.

Totodată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal.

Astfel, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „*legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor*”.

Astfel, considerăm că nota informativă în redacția propusă este lacunară în privința analizei privind impactul normelor în asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

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*”.

În nota informativă se menționează că „*prezentul proiect va contribui la majorarea veniturilor autorităților publice locale cu peste 1,9 mld.lei*”.

La fel, se menționează în nota informativă că „*veniturile realizate din contul impozitelor se estimează că se vor diminua în cazul bugetelor raionale cu 23%, iar în cazul autorităților publice locale de nivel 1*



vor crește în mediu cu 98%".

Totodată, constatăm că nota informativă nu face nici o referință asupra faptului dacă prevederile bugetului vor afecta acumularea suficientă a mijloacelor financiare în bugetul de stat.

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 *"textului 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 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 legislative sau normative în vigoare.

Cu toate că în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu alte prevederi ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile bugetar-fiscale promovate și aprobate de către Guvern la nivelul statului.

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

Proiectul în mod direct nu conține norme care să reglementeze activitatea entităților publice.

Proiectul conține norme care să reglementeze un nou mod de formare a bugetelor autorităților publice locale.

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 legii pentru modificarea Legii nr.397/2003 privind finanțele publice locale are drept scop „fortificarea autonomiei financiare a autorităților publice locale prin majorarea veniturilor disponibile ale acestora”.

Autorul menționează în nota informativă că „se propune atribuirea unei surse suplimentare de formare a bugetelor locale, reprezentată prin 50% din încasările din impozitul pe veniturile persoanelor juridice”.

Interesul public este manifestat prin asigurarea posibilității autorităților publice locale de a acumula mai multe mijloace financiare în bugetele proprii pentru satisfacerea mai eficientă a necesităților colectivităților locale.

Cu toate acestea, fără a leza principiul autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale, ținând cont că bugetele autorităților publice locale fac parte din bugetul public național, iar în acesta se regăsește și bugetul de stat, se impune o analiză vastă privind impactul normelor asupra formării și gestionării bugetului de stat. Or, în caz contrar există riscul unor constrângeri ce pot apărea la repartizarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

În final, menționăm că proiectul urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, iar Parlamentul poate să supună votului proiectul prenotat doar după avizarea corespunzătoare a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a executării bugetului public național și a politicii bugetar-fiscale aprobate.

17.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

