



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 124/23.04.18  
CAP

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

Nr. 06/2.2964 din 17.05 2018  
La nr. 124 din 23 aprilie 2018

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii privind modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale nr.397 din 16.10.2003.

Anexă: 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1139</u>
" <u>16</u> "	<u>05</u> 20 <u>18</u>
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5033 din 16.05.2018**

### **la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale nr.397 din 16.10.2003 (articolul 5)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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 [www.parlament.md](http://www.parlament.md), cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web oficială 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.

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.

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

În nota informativă se menționează că „*prin proiectul înaintat se propune ca veniturile bugetului municipal Chișinău să fie completate și din sursele dobândite în mod legal de la locuitorii capitalei și anume prin expunerea într-o nouă redacție al alin.(4) din art.5 al Legii nr.397/2003*”.

La fel, se menționează că „*la moment, singura unitate administrativă ce dispune de o vastă autonomie financiară este Găgăuzia (Gagauz-Yeri), unitate căreia neîntemeiat i s-au acordat aceste facilități în coraport cu municipiul Chișinău, care este capitala Republicii Moldova*”.

În acest context, se consideră că „*autoritățile locale din capitală, similar celor din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, urmează să primească cea mai mare parte din banii încasați din taxe și impozite pe teritoriul municipiului*”.

Astfel, se propune o nouă redacție a normei art.5 alin.(4) care să reglementeze modul de formare a veniturilor bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și a modului de formare a bugetului municipal Chișinău.

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

Proiectul promovează interesul public prin instituirea unei noi modalități de formare a bugetului municipal Chișinău.

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 din 25.07.2014), iar o parte din venituri sunt constituite din defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice colectat de pe teritoriul mun. Chișinău (în prezent - 50 procente, prin proiect se propune - 100 procente), precum și ținând cont că modificările propuse pot institui o modificare esențială a veniturilor și cheltuielilor în



bugetul de stat, amendamentele propuse, fără a avea o analiză suficient de amplă, bazată pe date concrete și de impactul real al acestora, poate periclita într-un mod exercitarea veniturilor și cheltuielilor atribuite prin bugetul de stat.

Astfel, amendamentele propuse prin proiect urmează să fie susținute de o analiză ex-ante a impactului acestora la nivel general asupra bugetului de stat, care să fie în conformitate cu principiul previzibilității și sustenabilității prevăzut în art.10 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181 din 25.07.2014.

Doar cu evaluarea generală a impactului normelor, cu indicarea consecințelor pozitive a normelor proiectului, acesta va respecta interesul public general.

## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Cu toate acestea, nota informativă nu redă o abordare de perspectivă a impactului normelor asupra întregului buget public național, în special asupra bugetului de stat.

Nu negăm principiul autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale consfințit atât de legislația națională, cât și de cea comunitară, însă, ținând cont că bugetele locale fac parte integrantă din bugetul public național, iar o parte din veniturile colectate pe teritoriul administrativ al colectivității locale se transferă, pe principii generale, în bugetul de stat, modificarea modalității de formare a veniturilor bugetului municipiului Chișinău, fără o analiză de impact a acestei modificări, va crește riscul subminării capacității asigurării altor autorități publice, inclusiv locale, cu surse financiare din bugetul de stat în vederea stabilirii cheltuielilor.

În acest context, nota informativă este lacunară la aspectul dacă implementarea noilor modificări va perturba asigurarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent.

Totodată, în nota informativă nu se menționează 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".*

Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28.01.2014), Curtea reiterează că „prevederile alineatului (4) din art.131 al Constituției consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu este incident procedurii bugetare".

Prin urmare, Parlamentul poate să supună procedurii de vot proiectul propus 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, deoarece realizarea bugetului constituie un act fundamental al politicii economice și sociale a Guvernului.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește parțial condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a eventualelor cheltuieli ce vor surveni în procesul realizării prevederilor legii.

Astfel, în nota informativă nu se analizează un eventual risc de implementare defectuoasă a bugetului de stat în general, care ar duce în final la o prejudiciere a interesului public general.

În aceste condiții, nota informativă urmează să facă referință la corelarea proiectului cu politicile actuale ale Guvernului în domeniul bugetar-fiscal pentru anul 2018, precum și cu politicile bugetar-fiscale și prognozele macrobugetare pe termen mediu.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;



*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

## **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 proiectul în mod direct nu intră în conflict de norme cu alte prevederi ale cadrului juridic 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 vor reglementa un nou mod de formare a bugetului municipiului Chișinău.

## **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 privind modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale nr.397 din 16.10.2003 are drept scop instituirea unei noi modalități de formare a veniturilor bugetului municipiului Chișinău.

Deși, la o primă vedere, proiectul este în interes public, asigurând o mai mare posibilitate autorității publice locale a municipiului Chișinău de acumulare a veniturilor în bugetul local, respectiv asigurarea unor posibilități de finanțare mai mare a necesităților publice locale.

Totodată, pe de altă parte, atragem atenția că bugetele locale fac parte din componenta bugetului public național, în cadrul căruia intră și bugetul de stat.

În acest sens, în bugetul de stat se varsă și unele taxe/impozite fiscale colectate pe teritoriul unității administrativ-teritoriale.

Astfel, fără a nega principiul autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale, ținând cont de interferența bugetelor publice locale cu bugetul de stat, se impune o analiză mult mai minuțioasă a impactului amendamentelor propuse prin proiect în vederea asigurării interesului public



general de asigurare uniformă și eficientă a alocării mijloacelor financiare publice din bugetul de stat. În caz contrar, modificarea legii, fără a avea un suport de analiză fundamentat, va duce la crearea unor constrângeri ce pot apărea la repartizarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

În nota informativă autorul nu menționează finalitățile la nivel general, iar scopul urmărit de autor nu este proporțional cu impactul real care poate să fie urmare a aprobării unor politici fiscale sporadice, fără o analiză justificativă și care poate periclita gestionarea eficientă a bugetului de stat.

Perfecționarea sistemului instituțional și al cadrului legal ce vizează modalitatea de constituie a bugetelor locale cu siguranță urmează să fie îmbunătățit, însă, abordarea, per caz, a unei situații, nu va putea genera o schimbare a sistemului în general.

Proiectul, în opinia noastră, 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.

16.05.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Șef secție

