Pr. 157/22.04.22
CMB; CAP

CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL REPUBLICII MOLDOVA

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

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

Nr. 06/2-2826 din 16.05. 2022
La nr. 157 din 22 aprilie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director **Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. 1174
"18" 05 2022
Ora

Ex: GONTA Maia, Tel. 022/257-376

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPŢIE

Nr. ELO22/7946 din 12.05.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul subsolului nr.3/2009 - art.70 și Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale - art.5)

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. Pertinenţa autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar în calitate de autor sunt un grup de 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 transparenţă în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparenţa în procesul decizional *"etapele asigurării transparenţei procesului de elaborare a deciziilor sunt:*
a) informarea publicului referitor la iniţierea elaborării deciziei;
b) punerea la dispoziţia părţilor interesate a proiectului de decizie şi a materialelor aferente acestuia;
c) consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate;
d) examinarea recomandărilor cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părţilor interesate pentru a putea prezenta şi expedia recomandări referitoare

la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunţat şi scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Proiectul de lege propune modificarea articolului 70 din Codul subsolului și articolului 5 din Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003 în scopul revizuirii destinației taxelor și plăților provenite din activitatea de extragere a resursele minerale și mecanismului de repartizare a resurselor financiare acumulate, astfel încât toate localitățile care suportă prejudicii în acest sens să le poată recupera."*

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune amendamente la Codul subsolului și la Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, în vederea reglementării unei noi modalități de repartizare a veniturilor constituite din taxele pentru resursele naturale, cu stabilirea cotei de 80% din venitul respectiv provenit în favoarea bugetelor locale de nivelul întâi și de 20% în contul bugetelor locale de nivelul al doilea.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Potrivit notei informative, prin proiect se promovează interesul public de a asigura o repartizare echitabilă a veniturilor provenite din activitatea de extragere a resurselor minerale pe nivelurile de buget.

Cu toate acestea, intervenția propusă nu corelează cu normele constituționale și cadrul normativ pertinent din domeniul folosirii și protecției subsolului și domeniul finanțelor publice locale în partea ce ține de exigențele normative care statuează că statul trebuie să asigure exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, *în concordanță cu interesele naționale.*

Astfel, luând în considerare că amendamentele formulate aduc modificări esențiale cu privire la sistemul de formare a veniturilor provenite din activitatea de extragere a resurselor minereale și rezultând din faptul că orice intervenții bugetare și fiscale implică un impact social-economic considerabil, se relevă necesitatea corelării proiectului cu dispozițiile pertinente ce stabilesc posibilitățile și capacitățile financiare pe termen mediu și lung în asigurarea unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale, în care acestea să dispună de capacitatea de a gestiona veniturile provenite din resursele naturale, în cel mai rezonabil mod, în concordanță cu interesul populației locale respective și, respectiv, cu interesul național. Or, repartizarea exagerat de disproporționată a veniturilor provenite din activitatea de extragere a resurselor minerale pe niveluri de bugete poate genera riscul apariției manifestărilor de corupție, exprimate prin gestionarea frauduloasă a taxelor respective de către entităților publice responsabile.

Din aceste considerente, dispozițiile propuse prin proiect pot afecta interesul public.

Totodată, este de menționat că Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Parlamentului, însă necoroborarea reglementărilor propuse cu cadrul normativ pertinent din domeniul proprietății publice și principiile bunei guvernări riscă să afecteze interesul public. În acest sens, reglementarea defectuoasă a intervenției propuse riscă să creeze un cadru legal favorabil pentru aplicarea

discreţionară/abuzivă a prevederilor propuse, contrar prevederilor cadrului normativ pertinent (analiza detaliată a se vedea la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

În consecință, pentru a evita apariţia riscurilor de corupţie se consideră relevant ca autorul să ţină cont de recomandările reflectate în conţinutul compartimentului III al prezentului Raport de expertiză anticorupţie.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficienţa 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".

În textul notei informative se prezintă vag argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, este de menționat că argumentele intervenției propuse se rezumă doar la faptul că: *„Repartizarea veniturilor provenite din activitatea de extragere a resurselor minerale pe nivelurile de buget nu este echitabilă."*, nefiind însă prezentată o analiză amplă și detaliată privind impactul social-economic al reglementărilor propuse urmare a instituirii unei noi modalități de repartizare a veniturilor constituite din taxele pentru resursele naturale, cu stabilirea cotei de 80% din venitul respectiv provenit în favoarea bugetelor locale de nivelul întâi și de 20% în contul bugetelor locale de nivelul al doilea.

Totodată, urmând aceste raționamente se observă că bugetele locale sunt formate nu doar din taxa pe resurse naturale, ci și din alte taxe și plăți care se încasează direct şi integral la bugetele respective, conform Codului fiscal şi altor acte legislative, care, *inter alia*, formează veniturile proprii ale bugetelor locale. Aceste considerente indică asupra faptului că autorii proiectului urmau să dispună evaluarea în ansamblu a întregului sistem de repartizare a resurselor financiare acumulate în numele autorităților administrației publice locale şi distribuite de către acestea pentru îndeplinirea funcţiilor şi sarcinilor sale, în vederea identificării unui mecanism echitabil de repartizare a veniturilor între bugetele locale, în baza unor criterii precedate de analize comprehensive susținute de cele mai fiabile soluții incidente soluționării chestiunilor deficitare din comunitățile locale respective.

Prin urmare, nota informativă necesită a se completa cu argumente concludente în acest sens.

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 informative: *„Implementarea modificărilor propuse nu implică alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat."*

Însă, intervenția reglementării unei noi modalități de repartizare a veniturilor constituite din taxele pentru resursele naturale, prin stabilirea cotei de 80% din venitul respectiv provenit în favoarea bugetelor locale de nivelul întâi și de 20% în contul bugetelor locale de nivelul al doilea rezonează un impact bugetar, sub aspectul majorării veniturilor la bugetele locale de nivelul întâi și reducerii veniturilor la bugetelor locale de nivelul al doilea, fapt ce impune o analiză economico-financiară comprehensivă din punct de vedere a sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung. Or, potrivit art.297 alin.(3) din Codul fiscal, *„Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de taxe locale conform prezentului cod sau anularea ori modificarea taxelor locale se permite numai concomitent cu modificarea bugetelor locale."*

Astfel, deși în nota informativă se indică faptul că modificările propuse nu implică careva surse bugetare din bugetul public național, totuși, promovarea inițiativei propuse nu corelează cu prevederile art.3 alin.(1) din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, care prescrie elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor locale, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, precum și ale Legii privind administrația publică locală.

În acest sens, sunt relevante prevederile alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stabilesc că: *„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. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget."*

Suplimentar, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit cărora *„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."*

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a inițiativei propuse, se reține promovarea acesteia în corespundere cu exigențele normative sus enunțate.

Prin urmare, întru adoptarea proiectului de lege este necesar acceptul din partea Guvernului.

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 şi concis, cu respectarea regulilor gramaticale şi de ortografie, întrunind cerinţele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerenţa legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispoziţiile art.297 alin.(3), art. 301 alin.(1) din Codul fiscal, art.3 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/82017 cu privire la ctele normative, art.3 alin.(5) din Legea nr.397/2003 privind finanţele publice locale, art.81 alin.(6) din Legea nr. 436/2006 privind administraţia publică locală, art.126 alin.(2) lit.e) din Constituţia Republicii Moldova, fapt care poate duce la apariţia manifestărilor de corupţie.

Analiza detaliată a incoerenţelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupţie.

II.3. Activitatea agenţilor publici şi a entităţilor publice reglementată în proiect

În textul proiectului de lege nu se cuprind norme care să reglementeze în mod direct activitatea agenţilor publici şi/sau a entităţilor publice, însă, urmare a implementării reglementărilor propuse se va implica activitatea entităţilor publice responsabile de gestionarea veniturilor provenite din plăţile pentru extragerea resurselor naturale.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituţia Republicii Moldova, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului şi Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc şi a riscurilor de corupţie ale proiectului

- 1 -
Obiecţie generală asupra proiectului de lege -
Obiecţii: Prin proiect se reglementează o nouă repartizare a veniturilor constituite din taxele pentru resursele naturale, cu stabilirea cotei de 80% din venitul respectiv provenit în favoarea bugetelor locale de nivelul întâi şi de 20% în contul bugetelor locale de nivelul al doilea. Astfel, reglementările actuale prevăd transferul venitului provenit din taxele pentru resursele naturale bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Însă, art.301 alin.(1) din Codul fiscal, prevede că: *„Dacă prezenta lege nu prevede altfel, plătitorii taxelor pentru resursele naturale prezintă Serviciului Fiscal de Stat darea de seamă respectivă şi <u>achită în bugetul local de nivelul al doilea</u> taxele în cauză până la data de 25 a lunii următoare trimestrului de gestiune."* Reieşind din prevederile art.3 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/82017 cu privire la ctele normative, actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, astfel încât prevederile propuse

trebuie corelate cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de acelaşi nivel aflate în vigoare.

Suplimentar, urmează de menţionat art.297 alin.(3) din Codul fiscal, care stipulează că: *„Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de taxe locale conform prezentului cod sau anularea ori modificarea taxelor locale se permite numai concomitent cu modificarea bugetelor locale."*

La fel, art.3 alin.(5) din Legea nr.397/2003 privind finanţele publice locale, *„(5) Autorităţile administraţiei publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum şi asupra modificărilor operate în legislaţie referitor la funcţionarea sistemului finanţelor publice locale."*

În plus, art.81 alin.(6) din Legea nr.436/2006 privind administraţia publică locală, *„(6) Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităţilor publice locale, precum şi orice modificare a legislaţiei referitoare la funcţionarea sistemului finanţelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităţilor publice locale."*

Coroborând normele intervenţiei propuse cu prevederile enunţate *supra*, pe lângă neconcordanţele de reglementare enunţate, nu iau în considerare prevederile constituţionale relevante consfiinţite în art.126 alin.(2) lit.e) din Constituţia Republicii Moldova, care statuează că statul trebuie să asigure exploatarea raţională a pământului şi a celorlalte resurse naturale, în concordanţă cu interesele naţionale.

Rezultând din prevederea sus-menţionată, veniturile obţinute din încasarea taxelor pentru resursele naturale urmează să servească interesului naţional care are, în acest caz, prioritate faţă de interesul local.

Totodată, unităţile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea reprezintă autorităţile publice, luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, municipiului Bălţi pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor populaţiei unităţilor administrativ-teritoriale respective.

La rândul său, unităţile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sunt constituite din oraşe şi sate care reprezintă unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întâi şi în care se formează bugete locale.

Analizând sistemic prevederile constituţionale şi normative sus-enunţate, încasarea taxelor pentru resursele naturale în bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea corespunde rigorilor constituţionale potrivit cărora resursele naturale urmează să servească intereselor naţionale care, în accepţiunea expusă, este promovată de unităţile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

De asemenea, unităţile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea reprezintă comunitatea locală la scară mai mare decât unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, dar care, totuşi, promovează interesul local comun al tuturor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi, distribuind veniturile provenite, inclusiv din încasarea taxelor pentru resursele naturale din toate unităţile administrativ-teritoriale care se află în componenţa acesteia, în vederea soluţionării celor mai stringente necesităţi apărute în perimetrul acestor localităţi.

Adiţional, se subliniază că bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sunt gestionate de un număr mai mare de consilieri decât bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi, astfel încât riscul apariţiei manifestărilor de corupţie întru promovarea intereselor private sau de grup este unul inferior la gestionarea cheltuielilor publice în cadrul bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Prin urmare, promovarea iniţiativei propuse, pe lângă toate repercursiunile constatate, creează condiţii favorabile dezvoltării riscurilor de corupţie rezultate din discreţia excesivă a entităţilor publice responsabile de gestionarea veniturilor obţinute din încasarea taxelor pentru resurse naturale, care trebuie să servească intereselor naţionale şi care trebuie să corespundă principiilor bugetar-fiscale şi principiilor bunei guvernări,

cu minimizarea discreției unui mic număr de consilieri în defavoarea intereselor naționale.	
Recomandări: Revizuirea proiectului de lege prin prisma cadrului normativ enunțat *supra*. În special, întru prevenirea unor discreții excesive ale entităților publice locale în administrarea cărora se vor concentra o cotă substanțială din veniturile provenite din plata pentru extragerea substanțelor minerale utile, se recomandă, în principal, corelarea proiectului cu prevederile constituționale care statuează obligația statului de a asigura exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale.	
Factori de risc: • Prejudicierea intereselor contrar interesului public • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Concurenţa normelor de drept	**Riscuri de corupţie:** • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați și are drept scop adoptarea unor amendamete la Codul subsolului și la Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, în vederea stabilirii mărimii cotei venitului provenit din plata pentru extragerea substanţelor minerale utile care se va transfera la bugetele locale de nivelul întâi și la bugetele raionale.

Deşi prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, în special fiind îndreptate spre o repartizare echitabilă a veniturilor provenite din activitatea de extragere a resurselor minerale pe nivelurile de buget, totuși, lipsa corelării reglementărilor propuse cu normele constituționale și cadrul normativ pertinent din domeniul folosirii și protecției subsolului și domeniului finanțelor publice locale în partea ce ține de exigențele normative care statuează că statul trebuie să asigure exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, *în concordanță cu interesele naționale*, riscă să submineze administrarea adecvată și transparentă a finanțelor publice locale la nivelul bugetelor locale. Respectiv, reglementările ce tind să creeze premise dezvoltării unui comportament corupțional aferent gestionării adecvate resurselor financiare administrate de către autoritățile administrației publice locale riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție, fapt care, în consecință, va periclita climatul de integritate în sectorul public.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupţie și a unui impact negativ asupra treburilor publice locale al autorităților administrației publice locale, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupţie.

12.05.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector principal