

02 Iulie 2008, nr. 304

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea învățământului, Codul fiscal ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2019 din 16 Iunie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea învățământului, Codul fiscal ș.a.).

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul de lege este elaborat în scopul promovării politicii bugetar fiscale a Guvernului pentru anul 2009. Proiectul de lege propune operarea de modificări și completări la 17 acte legislative. Acestea vizează în principal reducerea presiunii fiscale asupra persoanelor fizice și juridice și este chemat să contribuie la creșterea economică a țării. Totodată proiectul vine și cu unele elemente esențiale noi, pe care nota informativă nu le dezvoltă suficient și care se referă la auditul și control intern.

3.1 Conceptul proiectului. Proiectul de lege nu are un concept propriu: el este bazat pe diversele concepte ale legilor pe care le modifică. Raportînd modificările propuse pentru a fi operate în legile de bază constatăm că majoritatea acestora se încadrează organic în structura legilor de bază. Excepție făcînd modificările propuse pentru a fi introduse în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar în partea ce ține de instituirea unor noi instituții - cea de control și de audit intern.

Deși alinierea politicilor bugetar fiscale la bunele practici ale Uniunii Europene este considerat drept progres, reglementarea prin Legea sistemului bugetar și a procesului bugetar a instituțiilor de control și audit intern, în opinia noastră, nu este soluție cea mai reușită. Considerăm că auditul intern al instituțiilor publice urmează să fie reglementat prin lege separată, care să definească obiectivele, temeiurile, procedurile și consecințele auditului intern. De asemenea este necesar de făcut o claritate între instituția controlului intern și auditului intern, ca instituții care se completează reciproc sau care au obiective diferite. Controlul urmează a fi aplicat pentru a urmări respectarea legalității în cadrul emiterii actelor administrative, iar auditul pentru verificarea corectitudinii utilizării resurselor financiare.

În acest context este relevant de a mai menționa că Guvernul nu abordează sistemic și coerent reformele inițiate în ceea ce privește apropierea legislației naționale la standardele Uniunii Europene. Reformarea instituțiilor de control și trecerea la instituțiile de audit impune elaborarea unor măsuri de pachet și nu prezentarea unor idei sporadice, pentru a mima exercitarea unor reforme la acest capitol.

Analiza conceptului reformării instituțiilor de control al finanțelor publice scoate în evidență, Hotărârea Guvernului nr.1143 din 04.10.2006 privind Concepția controlului financiar public intern, care potrivit pct.5.1

prevede că, pentru realizarea prezentei Concepții vor fi elaborate și adoptate Legea privind controlul financiar public intern, iar Ministerul Finanțelor va elabora și aproba, standarde naționale de audit intern, precum și alte acte normative și metodologice. În același context este de menționat și Hotărârea Guvernului nr.74 din 29 ianuarie 2008 privind Strategia de dezvoltare a controlului financiar public intern, în vigoare de la 08 februarie 2008, prin care se stabilește că, pe parcursul anului 2008 va fi elaborat proiectul legii privind controlul financiar public intern (luna iulie), care va conține și principiile de bază ale controlului financiar public intern, expuse în proiectul supus avizării. Legea controlului financiar public intern va reglementa modul de organizare și funcționare a auditului intern, va specifica rolul, funcțiile și răspunderea pentru efectuarea controlului anterior și posterior, va determina statutul inspecției financiare etc. Strategia mai definește și noțiunile principale necesare domeniului reglementat, însă normele juridice primare urmează să fie, totuși, definite prin legea privind controlul financiar public intern, proiectul căreia potrivit Hotărârii Guvernului este în proces de elaborare. Astfel, apare întrebarea, care este necesitatea definirii noțiunilor de "control financiar public intern", "audit intern" și alte noțiuni, dacă acestea vor fi incluse inevitabil în legea nouă, astfel se creează premise pentru reglementări paralele, fapt care nu se recomandă potrivit tehnicii legislative.

Reglementarea prin Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar a principiilor de bază ale controlului financiar public intern, poate fi admisă doar în contextul determinării stabilirii competențelor și responsabilităților executorilor de buget, în vederea asigurării respectării principiilor bugetare și, implicit, a obligațiilor de utilizare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public.

În acest context se mai impune a accentua că în procedura legislativă, Parlamentul a luat și alte proiecte de legi (spre exemplu nr.1814 din 28.05.08) care urmează a fi examinat în context cu propunerile abordate la art. II din proiectul supus avizării. Pe de altă parte, prevederile prezentului proiect referitoare la auditul extern urmează să țină cont de proiectul nr.1695 din 21.05.08 privind Curtea de Conturi, care este înaintat în calitate de inițiativă legislativă de către un grup de deputați și care nu reflectă politica Guvernului la acest capitol, fapt care poate afecta înțelegerea corectă a modalităților de elaborare și formare a politicilor guvernamentale în asemenea domenii importante cum sînt controlul și auditul finanțelor și a patrimoniului public.

De menționat că prevederile art.36 din proiectul de lege nr.1695 din 21.05.2008 privind Curtea de Conturi, după adoptarea legii au urma să intre în vigoare de la 01.01.2009, iar normele referitoare la auditul extern din prezentul proiect nu pot să preceadă data intrării în vigoarea Legii privind Curtea de Conturi (art. III, pct.7, art.13 alin.(3); pct.17, art.562, alin.(5)).

Dacă în ceea ce privește finanțele publice locale există o lege, care urmează să fie armonizată la standardele Uniunii Europene, atunci reglementarea finanțelor publice ale statului nu are nici un cadru legal complex. Acestea sunt reglementate parțial și sporadic, fără a avea la bază un sistem. Operarea modificărilor legislative cu care vine Guvernul și alți actori cu drept de inițiativă legislativă nu rezolvă problema reglementărilor complexe ale finanțelor publice, care trebuie să corespundă cerințelor moderne de elaborare, aprobare, executare și raportare a bugetelor și finanțelor publice.

3.2 Structura proiectului. Proiectul legii supus expertizei nu are o structură bine argumentată, în partea ce ține de Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Introducerea unui capitol nou chemat să reglementeze controlul și auditul intern nu se încadrează organic în această lege și va avea un caracter temporar așa cum este remarcat și în nota informativă. Reglementarea unor astfel de instituții importante urmează să cuprindă întreaga paletă de norme care s-ar referi la principii, noțiuni și norme de concept, norme de fond sau materiale, norme de procedură și posibile sancțiuni, așa cum este prevăzut la capitolul VI din Legea 780/2001 privind actele legislative.

## Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Nota informativă evidențiază 9 elemente noi ale reglementării conținute în proiect:

- \* eliberarea gratuită a actelor referente procesului de studii în gimnazii și licee de stat;
- \* modificarea Codului fiscal și a legilor de punere în aplicare a unor titluri ale Codului fiscal au drept scop atât reducerea presiunii fiscale a persoanelor juridice și fizice, cât și de a contribui asupra creșterii economice a țării și a economiilor cetățenilor, scoaterea din economia tenebră a veniturilor acestora;
- \* lichidarea unor fonduri și incorporarea acestora în bugetul de stat;
- \* implementarea controlului financiar public intern și auditului intern;
- \* introducerea instituțiilor de raportare a performanțelor realizate în domeniile administrate;
- \* restricționarea utilizării mijloacelor financiare încasate din taxa pentru proceduri vamale;
- \* omiterea termenului de virare a mijloacelor bănești de la bugetul de stat la bugetul asigurărilor de stat;
- \* restituirea mijloacelor financiare în bugetul de stat oferite militarilor în cazul exmatriculării din instituțiile de învățământ pe unele motive stabilite de legislație.
- \* reglementarea acoperirii cheltuielilor pentru difuzarea știrilor mimico-gestuale.

## 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă conține o argumentare parțială, evidențiind anumite elemente noi pe care le introduce proiectul în raport cu legile existente. Nu se regăsesc argumentări suficiente referitoare la instituțiile de audit și de control intern, care urmează să fie abordate prin prisma problemelor discutate mai sus. Nu sînt oferite explicații de ce clasificare bugetară se transmite în competența Ministerului Finanțelor. Din aceste motive, considerăm argumentarea proiectului drept insuficientă și valabilă doar parțial.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Potrivit p.42 al Planului de acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană din 22.02.2005 se prevede extinderea Sistemului de Conturi prin includerea în bugetul public național a bugetului asigurărilor sociale, a fondurilor de asigurare medicală obligatorie, a resurselor speciale, a fondurilor extrabugetare; crearea și implementarea unui sistem informațional integrat pentru managementul finanțelor publice. Propunerile înaintate nu conțin măsuri de realizare a prevederilor acestui plan și în acest context apare necesitatea revizuirii prevederilor art.131 din Constituție.

Nota informativă menționează că unul din scopurile proiectului este crearea unui sistem de control public intern după modelul Uniunii Europene, însă nu se face nici o referire la actele Uniunii Europene (Directive sau Regulamente ale UE) și nici nu există un tabel de concordanțe sau o expertiză de compatibilitate.

Considerăm necesar ca la implementarea unor astfel de instituții importante ca controlul și auditul public intern să fie luate în considerare exigențele documentelor internaționale ce reglementează acest domeniu:

- \* Declarația de la Lima asupra liniilor directoare ale controlului finanțelor publice;
- \* Standardele de audit INTOSAI;
- \* Recomandările EUROSAI de la Praga;
- \* Liniile directoare ale auditului extern al sectorului public (OCDE, SIGMA);
- \* Carta cu privire la independența Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI).

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Deși potrivit notei informative estimarea cheltuielilor și a calculelor economico-financiare a fost efectuată, totuși, aceste calcule nu au fost făcute pentru toate normele noi care se propun în proiect, fapt ce poate crea dificultăți la determinarea oportunității acestor norme. Astfel, considerăm că proiectul urmează să fie adus în concordanță cu cerințele stabilite la art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și reamintim, că potrivit art.20 din Legea nr.780-XV privind actele legislative "concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include: ... lit. d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură", iar potrivit art.22 alin.(5) din aceeași lege: pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiza financiară care are menirea de a contribui la:

a) coordonarea proiectului cu legislația financiară în vigoare;

- b) evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări;
- c) semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului.

Totodată, considerăm că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum este prevăzut la art.4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și în Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Din cele relatate, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea proiectului și o considerăm drept un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Prin reglementarea neclară a unor instituții menționate mai sus proiectul promovează drepturi ale autorităților publice, care vor putea fi utilizate la discreția funcționarilor acestor instituții, fără a avea un suport legal suficient, fapt ce va putea genera acte de corupție în procesul implementării legii.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din analiza textului proiectului rezultă că prevederile acestuia reprezintă bazele politicii bugetar-fiscale ale Guvernului pentru anul 2009 și majoritatea prevederilor proiectului urmează a fi puse în aplicare din 1 ianuarie 2009. O astfel de modalitate de aplicare va asigura realizarea efectivă a obiectivelor politicii bugetar-fiscale pe care Guvernul le urmărește în anul 2009. În lipsa unor dispoziții cu caracter tranzitoriu, o astfel de modalitate de punere în aplicare a normelor juridice favorizează posibile dificultăți ce țin de corelarea noilor reglementări cu cele din actele legislative în vigoare, precum și menținerea temporară a unor situații juridice născute sub imperiul reglementărilor preexistente, așa cum prevede art.30, lit. b) din Legea privind actele legislative.

Dispozițiile finale și tranzitorii se impun pentru a exclude un impact negativ la aplicare a noilor reglementări. În mod special, pentru proiectul supus expertizei dispozițiile tranzitorii sînt necesare pentru modificările propuse la Codul fiscal (în partea ce ține de excluderea art.49, 491, 492), precum și în legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal (normele care se referă la excluderea condițiilor de scutire de impozite și taxe generale de stat și locale) care urmează a fi puse în aplicare retroactiv din 10 august 2007. De asemenea se impune reglementarea tranzitorie pentru prevederile referitoare la lichidarea fondurilor speciale, așa cum se prevede modificările propuse la art. VII și cele de la art. XVII din proiect etc.

Aplicarea normelor prin care se operează modificarea actelor legislative, cu intrarea lor în vigoare din momentul publicării, precum și a normelor cu caracter retroactiv, vor avea drept impact modificarea indicilor bugetari. În legătură cu acest fapt, este imperios necesară respectarea cerințelor art.11, alin.(5) din Legea nr.847/1996, privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care stabilesc că după adoptarea legii bugetare anuale:

- a) nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;
- b) nici o lege, alta decît privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Raportarea proiectului de lege la legislația în vigoare denotă faptul că prevederile acestuia se integrează organic în legile de bază propuse pentru modificare, însă un șir de prevederi legale nu au fost luate în considerație la elaborarea proiectului.

În această ordine de idei, menționăm că analiza reglementărilor proiectului a relevat un șir de neconcordanțe dintre prevederile acestuia cu cele ale actelor legislative în vigoare, printre care menționăm:

- \* Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar;
- \* Legea privind actele legislative;
- \* Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului;
- \* Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice etc.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În general, prevederile proiectului corespund normelor lingvistice de redactare juridică. Cu toate acestea, se atestă unele greșeli gramaticale și utilizarea anumitor formulări lingvistice ambigui, utilizarea anumitor termeni care au o altă definiție decât cele utilizate în legislație și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen (detalii - în tabelul de analiza detaliată a prevederilor proiectului).

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I Art.10 alin.(5) din Legea 547-XI	"(5) <u>Actele aferente absolvirii ciclului gimnazial și liceal</u> în instituțiile de învățămînt de stat se eliberează gratuit. Eliberarea duplicatelor actelor se efectuează contra plată, <u>în mărimea stabilită de Guvern.</u> "	<b>Prevederea</b> necesită a fi revizuită, deoarece Legea învățămîntului nu definește noțiunea de "acte aferente absolvirii" și aceasta poate fi interpretată echivoc. Totodată, în Nota explicativă a proiectului se menționează eliberarea gratuită a actelor de referință [...], fapt care urmează a fi clarificat. Întrebarea care apare este de ce doar pentru gimnaziu și licee, dar nu pentru toate instituțiile de învățămînt de stat. Mai mult, trebuie să se țină cont de faptul că diplomele de absolvire sînt certificate eliberate de stat și nu pot fi cumpărate de studenți.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reformularea prevederilor și expunerea lor clară, care acte concrete se vor elibera gratuit
2	Art. II p.3	3. La articolul 7, alineatul (5) va avea următorul cuprins: "(5) <u>Clasificatia bugetară se elaborează și se aprobă de Ministerul Finantelor.</u> După aprobare clasificatia bugetară se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova."	Modificarea propusă nu asigură o stabilitate a clasificății bugetare. În prezent această clasificare se face prin Hotărîre de Parlament și asigură o stabilitate orice modificare a clasificării bugetare este discutată în Parlament și prin urmare aceasta nu poate fi modificată după aprobarea bugetului pe parcursul anului. Clasificarea bugetară asigură elaborarea bugetelor în regim normal. Transmiterea acestei competențe Ministerului Finantelor poate submina această stabilitate.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului	De omis p.3 redacția actuală este mai sigură
3	Art. II. p.4	4. La articolul 8 alineatul (2), cuvintele "din operațiunile cu capital (proprietate publică)" se înlocuiesc cu cuvintele " <u>mijloacelor din vînzarea și privatizarea bunurilor proprietate publică</u> ".	Propunerea este în contradicție cu prevederile art.59 din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr. 121/04.05.2007, care stabilește că, <u>mijloacele financiare obținute din administrarea și deetatizarea proprietății publice, se utilizează în conformitate cu legea bugetară.</u>	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Se propune ajustarea proiectului la Legea în vigoare privind administrarea și deetatizarea proprietății publice
4	Art. II p.7 art.13 alin.(1)	(1) Administrarea fiscală se efectuează de către <u>autoritățile publice abilitate</u> cu astfel de atribuții, <u>conform legislației.</u>	Utilizarea noțiunii de "autorități publice abilitate" nu este clară, deoarece art.1 din lege utilizează noțiunea de instituție publică. Această noțiune urmează a fi concretizată sau definită în conformitate cu principiile accesibilității și neadmiterii normelor concurente așa cum prevede Legea privind actele legislative. Includerea	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă Concurența normelor de drept	Se propune de a face trimitere expresă la Codul fiscal

			în proiect a normei de la alin.(1) al art.13, urmează a fi argumentată, deoarece, contravine Codului fiscal care stabilește în mod expres organele cu atribuții de administrare fiscală. Cuvintele " <i>conform legislației</i> " fac norma propusă să fie confuză și coruptibilă și aceasta contravine atât prevederilor Legii privind actele legislative cât și principiilor stabilite de Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.		
5	Art.II p.7 art.13 alin.(2)	(2) <u>Autoritățile publice abilitate</u> , inclusiv Ministerul Finanțelor, <u>în cazul suspiciunilor</u> privind gestionarea necorespunzătoare a mijloacelor financiare și a bunurilor publice, pot solicita efectuarea, de către organele de control financiar ale Ministerului Finanțelor, <u>precum și de alte organe abilitate cu funcții de control, a reviziilor financiare inopinate în instituții publice, organizații și întreprinderi, indiferent de forma de proprietate și genul de activitate.</u>	Prevederile alin.(2) au un caracter general și abilitază instituțiile de control cu atribuții excesive în raport cu interesul care urmează a fi protejat și consecințele posibile, deoarece orice transfer ce ține de finanțele publice este verificat de trezorerie. Considerăm necesar a se concretiza noțiunea de " <i>suspiciune</i> " privind gestionarea necorespunzătoare a mijloacelor financiare și a bunurilor publice. Care fapte (acțiuni sau inacțiuni) cad sub incidența acestei norme și care sînt subiecții asupra cărora se răsfrînge norma urmează a se concretiza.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă Concurența normelor de drept	Se propune redactarea normei astfel încît să se țină cont de normele legale existente prin care se reglementează activitatea și limitele de competență ale organelor abilitate cu dreptul de control. De asemenea, urmează să se țină cont de neadmiterea paralelismelor și a dublărilor de funcții.
6	Art. II p.7 art.13 alin.(3)	(3) <u>Auditul public extern al modului de administrare a mijloacelor financiare și bunurilor publice se efectuează de către Curtea de Conturi, conform legislației.</u> "	La alin. (3) urmează să fie concretizată denumirea legii (titlul), reieșind din cele expuse mai sus.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă	Se propune să se facă trimitere la Legea cu privire la auditul public extern (care urmează a fi elaborată)
7	Art. II. p.9	Articolul 32. Responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat (1) <u>Responsabilitatea generală pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.</u> (2) <u>Autoritățile administrației publice centrale sînt responsabile de realizarea de către instituțiile din subordine a indicatorilor bugetelor acestora aprobați pe fiecare lună și pe an.</u> "	Prevederile art.32 din proiect urmează a fi raportate la reglementările referitoare la bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial de la bugetul public național (cu excepția bugetelor locale), deoarece nu se regăsește o legătură motivată dintre normele în vigoare și cele din proiect. De asemenea se impune a concretiza și responsabilitatea autorităților administrației publice centrale asupra propriilor indicatori bugetari.	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune concretizarea redacției articolului
8	Art. II p.10	Articolul 34: <u>alineatele (5), (6) și (7) se exclud:</u>	Excluderea alineatelor respective creează o situație de incertitudine față de autoritățile publice locale în beneficiul cărora se va face transferul, implicit aceste prevederi vor limita autonomia financiară a autorităților locale protejată de prevederile art.109 din Constituție. Prin omiterea acestor reglementări transferurile nu vor mai avea loc și banii vor trece în contul bugetului de stat pe anul viitor și nu vor fi trecuți în conturile autorităților locale.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem omiterea excluderii alin.(5), (6), (7) din proiect
9	Art. II p.11 art.44	(1) Ministerul Finanțelor <u>raportează</u>	Prevederile alin. (1) vor impune ca Ministerul Finanțelor să solicite	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Propunem ca raportul să se limiteze doar la

	alin.(1)	<u>lunar Guvernului despre</u> executarea bugetului de stat în anul de exercițiu.	rapoarte lunare de la fiecare instituție finanțată din bugetul de stat, fapt ce va genera o birocrație excesivă		venituri și cheltuieli fără a intra în detalii
10	Art.44 alin.(2) și alin.(8)	(2) <u>La cererea Guvernului</u> , autoritățile administrației publice centrale <u>raportează</u> Guvernului privind executarea <u>bugetelor administrate și performanțele realizate</u> . (8) <u>La cererea Parlamentului</u> , autoritățile administrației publice centrale <u>sînt obligate</u> să prezinte acestuia rapoarte anuale privind executarea <u>bugetelor administrate și performanțele realizate pe domeniile administrate</u> ."	Prevederile alin.(2) și alin.(8) urmează a fi concretizate în aspect procedural, periodicitatea și formularea cererii Guvernului sau a Parlamentului. Concretizarea urmează să reflecte cum se va proceda în raport cu autoritățile publice centrale cu autonomie funcțională: aceste rapoarte vor fi solicitate de Parlament așa cum prevede alin.(8) sau la fel de către de Guvern. Să se concretizeze că rapoartele către Guvern se fac de către instituțiile subordonate Guvernului, iar către Parlament de instituțiile autonome. Deși considerăm că, potrivit principiul colaborării dintre puteri, cu titlu de informare rapoarte trebuie să fie prezentate și Guvernului, pentru a planifica politica fiscală pe anul următor și a pregăti rapoarte pentru bugetul consolidat. Considerăm necesar de asemenea de a concretiza noțiunile de "bugete administrate" la care se referă și dacă există astfel de bugete și "performanțele realizate pe domeniile administrate", care nu pot face obiectul de reglementare a prezentei legi, ele țin de legislația specială din domeniu. Se creează impresia că ministerele se vor ocupa numai cu dări de seamă. Dacă aceste dări de seamă se vor produce o dată sau de două ori pe an această periodicitate este acceptabilă, dar dacă urmează să fie prezentate lunar, atunci acest proces este exagerat.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Se propune concretizarea prevederilor art.44
11	Art. II p.14	La articolul 49, <u>alineatul (4) se exclude</u> .	Excluderea alin.(4) este în contradicție cu prevederile alin.(2) ale art.131 din Constituție care stabilesc: " <u>În caz de formare a fondului extrabugetar el se prezintă spre aprobare Parlamentului</u> ".	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Se propune omiterea excluderii alin.(4) din art.49
12	Art. II p.15	La articolul 50, alineatul (2) va avea următorul cuprins: "(2) Acordarea garanțiilor de stat se efectuează <u>în condițiile prevăzute de legislația cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat</u> ."	În textul alin.(2) urmează să se indice legea concretă a noime de trimitere.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere	Se propune de substituit textul "legislația cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat" cu textul "Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat".
13	Art. II. p.16	La articolul 55, <u>alineatul (5) se exclude</u> .	Considerăm necesar să atenționăm asupra consecințelor excluderii interdicțiilor de a da garanții din partea statului pentru agenții economici. <b>Norma va permite manipularea cu contractele de investiții sau împrumuturi la nivelul Guvernului sau a majorităților parlamentare, fapt care capătă conotații periculoase la finele mandatului Parlamentului.</b> Aceasta a generat în trecut contractări de credite de milioane care au fost transferate "în grija" Guvernului investit ulterior.	<b>Coruptibilitate</b> Stabilirea unor norme nejustificate	Se propune omiterea excluderii alin.(5) din art.55
14	Art.II p.17	"Titlu IX Controlul financiar public intern"	Obiecțiile conceptuale au fost remarcate în prima parte a expertizei.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții paralele	Se propune redactarea textului

15	Art.II p.17 Art.56/1 alin.(1)		Din art.59/1 alin.(1) se propune de omis cuvîntul existente, fiind de prisos și cuvintele eficient și eficace urmează a fi concretizate ca fiind sinonime.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune redactarea textului
16	Art. III p.20	La articolul 101 alineatul (4), după cuvintele "care importă servicii" se introduc cuvintele " <u>cu excepția serviciilor importate aferente produselor compensatoare rezultate din regimul de perfecționare pasivă.</u> "	Scutirea serviciilor importate aferente produselor compensatoare rezultate din regimul de perfecționare pasivă este reglementat la art.95 și repetarea la art.101 alin.(4) din Codul fiscal, nu este necesară.	<b>Coruptibilitate</b> Norme inutile	De omis completarea
17	Art. III p.22 Art.103	<u>Punctul 25/1 se exclude;</u>	Nu este clar de ce se exclude de la art.103 p.25/1 și se include la art. 104, cel puțin nu există o argumentare în condițiile în care punctul 251) a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2008. Prin urmare, nu este înțeles sensul efectuării unor astfel de modificări. Cu atât mai mult că regulile de tehnică legislativă impun respectarea principiilor stabilității, consecutivității și predictibilității normelor juridice.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De clarificat
18	Art. IV	<b>Art. IV.</b> Articolul 24 din Legea nr.1164-XIII din 24 aprilie 1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, ediție specială), <u>cu modificările și modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:</u>	Partea introductivă urmează a fi redactată	<b>Alte riscuri</b> Exigențe de tehnică legislativă	Se propune al doilea cuvînt "modificările" de substituit cu cuvîntul "completările"
19	Art. IV Art.24	"Alineatele (3) - (5), (10), (13), (20) și (22) se exclud;"	Excluderea prevederilor alineatelor (3) - (5), (10), (13), (20) și (22) din art.24 impun măsuri de trecere de la situația existentă la noua situație care se va crea după excluderea normelor.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune formularea de norme tranzitorii
20	Art.VI art.10	(7) Raportul anual despre executarea bugetului asigurărilor sociale de stat se <u>examinează și se aprobă de către Parlament pînă la data de 15 iulie.</u>	Introducerea unor termene pentru Parlament nu este relevantă cu atât mai mult dacă aceasta se referă la aprobarea unui raport. Ce se va întâmpla dacă Parlamentul nu va examina raportul în acest termen sau dacă Parlamentul va respinge acest raport. Nu trebuie incluse norme care pot să nu fie respectate în lipsa unui mecanism de constrîngere	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Norme inutile	Se propune prezentarea raportului în Parlament însă termenul de examinare va rămîne la discreția Parlamentului
21	Art. VII	În partea ce ține de lichidarea fondului pentru încurajarea dezvoltării culturii nucleului	Problema care apare este data punerii în aplicare a normelor respective. Fondul special a fost format în conformitate cu prevederile art.49 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar și lichidarea acestui fond special nu poate avea caracter retroactiv, deoarece efectele juridice deja s-au produs.Punerea în aplicare a normelor date pot avea loc de la 01.01.2009.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune redactarea prevederilor de punere în aplicare
22	Art. XII	Problema ce ține de transferuri	Transferurile urmează să fie alocate în baza unei formule stabilite de lege și nu este necesar să depindă de voința autorităților publice. Modul de	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite	Se propune revizuirea prevederilor art. XII.



			calculare și transferare trebuie să fie prevăzute expres de lege în vederea asigurării și garantării autonomiei locale.	interpretări abuzive	
23	Art. XVIII	(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării, cu excepția articolului III punctul 31, care se pune în aplicare cu începere de la 4 mai 2007; articolul IV alineatul 5, <u>articolul VII alineatul 2</u> , articolele XII și XV, care se pun în aplicare cu începere de la 10 august 2007; articolului I; articolului II punctul 10 alineatul 2, punctul 14; articolului III punctele 5-7, punctul 12 alineatul 1, punctul 22 alineatul 3, punctele 23, 28, 30, 31, 33 alineatul 2 și punctul 34; articolului VI; articolului VIII; articolului XVI, care se pun în aplicare cu începere de la 1 ianuarie 2009.	Prevederile acestui articol stabilesc că art. VII din proiect, se va pune în aplicare de la data de 10 august 2007, însă acest fapt nu este posibil, deoarece termenul stabilit a expirat, iar legea <b>nu poate avea efect retroactiv</b> , așa cum prevede art.46 din Legea cu privire la actele legislative. Prin urmare, se impune substituirea datei intrării în vigoare a normelor date. Prevederile propuse contravin art.76 din Constituție și Hotărârii Curții Constituționale nr.32 din 29.10.1998, prin care se stabilește, că legea publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, intră în vigoare la data publicării sau data prevăzută în textul ei, dar data intrării în vigoare a legii <b>nu poate precede data publicării acesteia</b> .	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Norme irealizabile Stabilirea unor termene nejustificate	Se propune redactarea prevederilor art. XVIII.
24	Art. XVIII	(3) <i>Hotărârea Parlamentului nr.969-XIII din 24 iulie 1996 "Privind clasificarea bugetară" (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr.72-73, art.704), cu modificările și completările ulterioare, se abrogă.</i>	Considerăm aprobarea clasificării bugetare de către Parlament ca fiind mai reușită și care asigură o stabilitate a acestei clasificări. Autorii nu argumentează necesitatea transmiterii acestei atribuții Ministerului Finanțelor.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Se propune de omis alin.(3) din art. XVIII

## Concluzii

□ Concluzionând asupra proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative expunem următoarele:

14.1. Deși este menit să contribuie la determinarea politicii fiscale a Guvernului pentru anul 2009, proiectul de lege:

1. nu este însoțit de explicații suficiente pentru modificările prezentate;
2. nu este însoțit de evaluarea impactului aplicării viitoarei legi;
3. promovează neclaritatea unor proceduri etc.

14.2. Proiectul este afectat de un șir de elemente de coruptibilitate care urmează a fi înlăturate, cele mai importante fiind legate de:

1. abundența normelor ambigui;
2. norme de trimitere și blanșetă;
3. prezența normelor contrare prevederilor legislației în vigoare, inclusiv Constituției.

14.3. Aprobarea proiectului de către Parlament urmează a fi precedată de o examinare minuțioasă a normelor propuse în proiectul supus expertizei.

