



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 255/08.11.19
CAI, CAP



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

Nr. 06/2-8493 din 29.11. 2019
La nr.255 din 8 noiembrie 2019

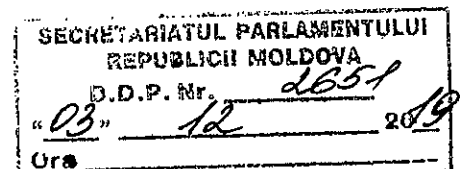
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli; Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală).

Anexă: conform textului – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6175 din 29.11.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.276/2016; Legea nr.436/2006)

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 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 a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *"eficientizarea politicilor în domeniul dezvoltării rurale și realizarea acelor obiective ale Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, care nu au fost atinse până în prezent."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli și a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală. În acest sens, autorul a precizat că, *"[...] modificările propuse vin să optimizeze și să eficientizeze politicile în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, ținând cont de necesitățile zonelor rurale și contextul ultimilor 3 ani de pilotare și implementare a abordării LEADER în Republica Moldova."*

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

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

Proiectul promovează interesul public privind îmbunătățirea nivelului de muncă și nivelului de trai în mediul rural prin implementarea măsurii LEADER, fiind o metodă a UE pentru a sprijini intervențiile de dezvoltare rurală pe plan local, conduse prin parteneriate incluzive care recunosc resursele și potențialul local.

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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele 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”.

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea acestora necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Or, potrivit proiectului, în cadrul programului LEADER Grupurile de Acțiune Locală pot solicita finanțarea în baza unui plan operațional și a unui buget corespunzător din partea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, care, potrivit art.3 din Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, reprezintă “[...] totalitate a mijloacelor bugetare, precum și a celor provenite din partea partenerilor de dezvoltare, destinate finanțării măsurilor de sprijin.”.

Totodată, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate în proiectul de lege expertizat, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție, care statuează că “(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.4) și (6) din Constituției.

Respectiv, nota informativă necesită a fi completată cu fundamentarea economico-financiară, condiție prevăzută de art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de

întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

Proiectul se referă inclusiv la activitatea de întreprinzător, motiv pentru care este necesară analiza impactului de reglementare care va argumenta și evalua costurile și beneficiile, necesitatea adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, așa cum prevede art.30 pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și art.13 al Legii nr.235/2006.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare și avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

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 parțială a regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Astfel, potrivit proiectului, litera i/1) din alineatul (2) al art.14 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală (art.II potrivit proiectului) are un nou cuprins, iar ca urmare litera i/1) din Legea nr.436/2006 conform proiectului devine litera i/2), ceea ce contravine rigorilor de tehnică legislativă. Or, renumerotarea nu se admite în cazul completării actului normativ cu noi elemente structurale, caz în care noile elemente structurale preiau numărul articolului, alineatului, literei, punctului, subpunctului, capitolului, etc. după care acesta urmează, cu atribuirea indicilor numerici corespunzători.

Prin urmare, se recomandă substituirea la art.II din proiect a textului "i/1)" cu textul "i/2)", iar textul "respectiv, lit.i/1) devine li.i/2)" de exclus.

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.

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

Proiectul reglementează activitatea consiliilor locale, cărora, potrivit art.II din proiect, li se atribuie competențe de a decide înființarea organizațiilor necomerciale create în bază de parteneriat teritorial dintre autoritățile publice locale, instituții publice, reprezentanții sectorului civic și antreprenorial cu scopul dezvoltării locale, denumite Grupuri de Acțiune Locală.

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

- 1 -
<p>Art.I pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative Art.I. - Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli [...], se modifică după cum urmează: 1. La Articolul 3: după noțiunea "<i>solicitant</i>", se completează cu următoarele noțiuni, după cum urmează: [...] <i>Grupul de Acțiune Locală</i> (în continuare) - parteneriat teritorial cu formă asociativă cu statut de persoană juridică, non-profit, stabilit la nivel local între autoritățile publice locale, instituții publice, reprezentanții sectorului civic și antreprenorial, în scopul elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală în cadrul abordării LEADER și în care niciunul dintre cele <u>trei sectoare</u> nu poate avea mai mult de 49% din drepturile de vot la nivelul decizional.</p>
<p>Obiecții: Norma analizată este formulată confuz și astfel va admite interpretări abuzive referitor la sectoarele care vor avea drept de vot sau nu la nivel decizional, nefiind clar cum se vor calcula voturile respective. Analizând per ansamblu definiția noțiunii de "<i>Grupul de Acțiune Locală</i>", aceasta, pe de o parte, prevede că parteneriatul teritorial se stabilește între autoritățile publice locale, instituțiile publice, reprezentanții sectorului civic și antreprenorial, respectiv, fiind patru sectoare la număr, iar pe de alta,</p>

prevede că trei sectoare pot avea până la 49%, nu mai mult, din drepturile de vot la nivelul decizional.

Respectiv, la aplicare se vor crea situații incerte care din cele patru sectoare, trei vor avea drept de vot la nivel decizional și unul nu.

Lipsa unor norme clare în acest sens vor admite aplicarea abuzivă a normei, iar acest fapt poate influența implementarea eficientă a strategiilor de dezvoltare locală în cadrul abordării LEADER.

Recomandări:

Stabilirea expresă prin proiect de lege a sectoarelor care nu pot avea mai mult de 49% din drepturile de vot la nivel decizional.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlament și are drept scop eficientizarea politicilor în domeniul dezvoltării rurale și realizarea acelor obiective ale Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, care nu au fost atinse până în prezent.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea parțială a regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017. În acest sens, conținutul Art.II din proiect - modificarea propusă la art.14 alin.(2) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, nu corespunde rigorilor de tehnică legislativă referitor la renumerotarea propusă.

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea acestora necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Or, potrivit proiectului, în cadrul programului LEADER Grupurile de Acțiune Locală pot solicita finanțarea în baza unui plan operațional și a unui buget corespunzător din partea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural. Respectiv, nota informativă necesită a fi completată cu fundamentarea-economică financiară, precum și este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituției.

Iar, urmare a faptului că proiectul se referă inclusiv la activitatea de întreprinzător, este necesară analiza impactului de reglementare care va argumenta și evalua costurile și beneficiile, necesitatea adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, așa cum prevede art.30 pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și art.13 al Legii nr.235/2006. În sensul

Koway

dat, nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare și avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

De asemenea, proiectul proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

29.11.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal