



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



PR. 356/2022
CAP, CY

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

Nr. 06/2-5207 din 06-10-2022

La nr. 356 din 16.09.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 9 (nouă) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D. D. P. Nr.	2420
" 07 10 2022	
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8240 din 04.10.2022

la proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit sunt 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 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, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară a fost elaborat în scopul creării cadrului legal privind constituirea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

Proiectul legii reglementează constituirea, activitatea, funcționarea, reorganizarea și lichidarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

În nota informativă autorii proiectului menționează că *„Furnizarea/prestarea serviciilor publice la standarde europene constituie una din cele mai importante, mai dificile și mai complexe sarcini din responsabilitatea autorităților administrației publice centrale și locale. (...) Regionalizarea operatorilor și intercomunalitatea, respectiv asocierea unităților administrativ-teritoriale pentru prestarea unor servicii publice reprezintă ideea centrală în jurul căreia au fost concepute și dezvoltate majoritatea strategiilor naționale cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală”*.

În acest sens, în opinia autorilor *„asocierea autorităților administrației publice locale poate constitui un instrument eficient pentru a face față acestor provocări și pentru a oferi cetățenilor serviciile publice locale de calitate”*.

Astfel, *„asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt o formulă agrată de autoritățile administrației publice locale pentru a furniza în comun servicii publice aflate în propria responsabilitate. Prin asociere, autoritățile administrației publice locale pot asigura un standard de calitate mai ridicat serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre”*.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin asigurarea instituirii unui cadru legal primar de reglementare a modului de constituire și activitate a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

Totuși, unele norme propuse prin proiect, nefiind justificate cu argumente concludente în nota informativă (a se vedea compartimentul Suficiența argumentării din prezentul raport de expertiză), aspect, care va putea periclita atingerea scopului propus de autor cu riscul prejudicierii interesului public.

Totodată, dat fiind faptul identificării în conținutul proiectului a unor norme care instituie proceduri ambigue și, în unele cazuri, contradictorii, acestea pot duce, la fel, la prejudicierea interesului public.

Astfel, normele care pot fi interpretate și aplicate în mod discreționar pot duce la o previzibilitate și transparență redusă în reglementarea activității asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor, autorul urmează să le reanalizeze minuțios.

Analiza detaliată a normelor cu potențial coruptibil este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază principalele prevederi și impactul proiectului de lege.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în privința justificării unor reglementări.

Compartimentul 4 din Notă „Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi” stabilește doar conținutul legii grupat pe denumirea capitolurilor din lege, fără a face vreo analiză a scopului și a impactului normelor urmare a aplicării acestora.

Astfel, spre exemplu în notă nu sunt identificate analize privind reglementarea modului de utilizare a proprietății asociațiilor de dezvoltare intercomunitară (urmare a examinării proiectului acesta este lacunar în privința gestionării eficiente a bunurilor publice), a modalității de conducere a asociației prin prisma instituirii unui sistem, care în opinia noastră, este unul complicat și poate duce în final la o iresponsabilitate managerială (o răspundere limitată a organelor de conducere dat fiind competența neclară a acestora) și alte aspecte.

În acest sens, autorul nu face o evaluare ex-ante a impactului normelor din proiect la etapa de aplicare a acestora.

Toate aceste aspecte sunt analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Proiectul necesită, în opinia noastră, completări esențiale pentru a-l transforma dintr-un act general și declarativ într-un act cu norme și proceduri speciale, detaliate care să contribuie efectiv la implementarea unor norme eficiente în domeniul activității asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

Nota informativă urmează să fie completată cu argumente justificative care să argumenteze normele proiectului în redacția propusă.

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”.

Autorul proiectului în nota informativă menționează că „Proiectul nu implică careva costuri financiare suplimentare la bugetul public național”.

Cu toate acestea, pentru implementarea proiectului, autoritățile administrației publice locale care vor dori să se asocieze în asociații de dezvoltare intercomunitară vor trebui să identifice mijloace financiare suplimentare pentru finanțarea acestora, ținând cont de faptul că acestea vor urma să achite cotizații de membru, precum și să aloce fonduri publice pentru exercitarea atribuțiilor asociației create.

În acest sens, autoritățile administrației publice locale, pe lângă alocări de mijloace financiare necesare pentru dezvoltarea unui serviciu public, vor trebui să identifice mijloace financiare pentru organizarea bunei desfășurări a activității asociației de dezvoltare intercomunitară create.

În final, considerăm că urmează a fi identificate aceste mijloace financiare pentru a putea fi disponibile în contul autorităților publice locale, or, fără acestea, autoritățile publice locale nu vor putea constitui și dezvolta asociații de dezvoltare intercomunitară.

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 în mare parte într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost identificate norme care conțin termeni nedefiniți care pot induce confuzie în aplicarea uniformă a normelor.

Astfel, termenii „personal executiv”, „personal auxiliar”, „fond al asociației”, „fondator al asociației”, „membru al asociației” oferă posibilitatea de a interpreta de la caz la caz sensul acestora în dependență de interes și scop.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a sensului termenilor sus-citați, aceștia urmează să fie definiți în textul legii sau să fie redade prin norme sensul lor.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate unele norme care nu corelează între ele.

Ne referim aici la normele care reglementează reorganizarea și dizolvarea asociației de dezvoltare

intercomunitară, care reglementează unele atribuții ale adunării generale în raport cu atribuțiile consiliului asociației, precum și la subiectul responsabil de gestionarea patrimoniului asociației.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de executare a atribuțiilor acestor entități publice.

Astfel, sunt stabilite reglementări ambigue și contradictorii care pot fi aplicate într-un mod discreționar cu referință la următoarele aspecte:

reglementarea inefficientă a protejării proprietății asociației de dezvoltare intercomunitară (asociația este finanțată din fonduri publice, din cotizații de membru a unităților administrativ-teritoriale);

reglementarea inefficientă a corelării cooperării asociației cu autoritățile publice locale în ceea ce privește administrarea patrimoniului asociației, inefficienta procedurii de supraveghere, monitorizare și control din partea autorităților publice locale a utilizării patrimoniului asociației;

reglementarea inefficientă a atribuțiilor adunării generale în raport cu atribuțiile consiliului asociației, în special în partea ce ține de gestionarea resurselor/proprietății/fondului asociației;

neclaritatea în ceea ce privește categoriile de personal din cadrul asociației.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Art.4 alin.(1) - (3) din proiect -

Art.4 Proprietatea asociației

(1) Asociația poate avea în proprietate orice bunuri, cu excepția celor interzise de lege. Proprietatea asociației este folosită în vederea realizării scopurilor statutare.

(2) Proprietatea asociației se formează din orice surse neinterzise de lege, inclusiv:

a) cotizații de membru, stabilite prin decizia Adunării generale;

b) granturi și donații;

c) fonduri publice;

d) mijloace financiare obținute în urma desemnării procentuale conform articolului 15/2 din Codul fiscal.

(3) Unitățile administrativ-teritoriale nu pot transmite asociației în proprietate sistemele publice de gospodărie comunală, părți componente ale acestora ori bunuri care fac parte din domeniul public a unității administrativ-teritoriale.

(...)

Obiecții:

Norma articolului 4 reglementează „proprietatea asociației”.

În opinia noastră, în proiect nu se reglementează clar modul de dobândire și utilizare a proprietății asociației.

Deși asociația are statut de persoană juridică, proprietatea acesteia poate fi suplinită și din cotizațiile de membru, precum și din fonduri publice. Astfel, în termeni generali, vom menționa că banul public va finanța activitatea asociației de dezvoltare intercomunitară. Această alocare de mijloace publice, fără a fi susținută de norme care să asigure o transparență a utilizării acestor mijloace, prefigurează un risc major de utilizare neconformă și eventuale delapidări a mijloacelor financiare publice. Or, normele proiectului acordă dreptul organelor de conducere ale asociației să vândă, să gajeze sau să pună în ipotecă bunurile aflate în proprietatea asociației. Astfel, banul public, în mod indirect, materializat prin procurarea de bunuri de către asociație, va putea fi vândut, gajat, ipotecat.

Textul de la alin.(1) „proprietatea asociației este folosită exclusiv în vederea realizării scopurilor statutare” este unul vag și conferă neclaritate în privința gestionării bunurilor asociației.

Textul de la alin.(3) „unitățile administrativ-teritoriale nu pot transmite asociației în proprietate alte bunuri care fac parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale” la fel este unul confuz, or, se va putea interpreta că bunurile din domeniul privat al unității-administrativ teritoriale vor putea fi transmise asociației în proprietate.

Menționăm toate aceste aspecte deoarece domeniul gestionării bunurilor proprietate publică este unul vulnerabil la manifestări de corupție.

În aceste condiții, reglementarea defectuoasă a modului de dobândire, și cel mai important al modului de utilizare a proprietății asociației prin normele proiectului va permite abuzuri cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție, în final, soldându-se cu prejudicierea bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

Recomandări:

În opinia noastră, urmează a se analiza oportunitatea instituirii de norme care ar obliga asociația ca la etapa de gestionare a bunurilor sale (vânzare, gajare, contractare de credite ș.a.) să fie solicitat acordul unității administrativ-teritoriale, or, lăsarea la discreția doar a reprezentanților din organele de conducere ale asociației de a decide va crește riscul coruperii membrilor delegați în asociație.

La fel, propunem a se elabora norme care să asigure o protecție sigură a proprietății publice, spre exemplu, prin statuarea faptului că din mijloacele alocate asociației din fondurile publice de către autoritățile administrației publice locale, bunurile procurate de către asociație sunt cu drept de uz/de folosință, iar acestea sunt proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale. Or, în caz contrar, fără reglementări clare, din fondurile publice și/sau din cotizațiile de membru, asociația va putea procura servicii și bunuri care, ulterior le va putea vinde, gaja cu riscul pierderii, în final, a proprietății publice.

În final, recomandăm examinarea suplimentară a normelor proiectului în vederea asigurării protejării eficiente a proprietății publice.

Totodată, considerăm că norma articolului 4 urmează să stabilească clar prevederi care să distingă bunurile asociației de bunurile autorităților publice locale transmise asociației în gestiune.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - influențare necorespunzătoare
 - fals în acte publice
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.4 alin.(5) din proiect -

Articolul 4 Proprietatea asociației

(...)

(5) Modalitatea de aplicare a criteriilor prevăzute la alin.(4) se stabilește în statutul asociației

Obiecții:

Norma stabilește că „Modalitatea de aplicare a criteriilor prevăzute la alin.(4) se stabilește în statutul asociației”.

Totodată, articolul 7 alin.(2) stabilește că modalitatea și criteriile de determinare a dreptului de proprietate asupra sistemelor publice de gospodărie comunală și/sau obiectele aferente serviciului public, realizate în comun prin programe de investiții noi realizate în cadrul asociației urmează a fi prevăzută în actul de constituire a asociației.

Astfel, pe de o parte, norma art.4 alin.(5) face trimitere la statutul asociației, iar pe de altă parte, norma art.7 alin.(2) lity.h) face trimitere la actul de constituire a asociației.

În acest sens, atragem atenția suplimentar că norma art.7 alin.(3) care reglementează informațiile ce urmează a fi conținute în mod obligatoriu în statutul asociației nu face referință și la „modalitatea și criteriile

de determinare a dreptului de proprietate asupra sistemelor publice de gospodărie comunală și/sau a obiectelor aferente serviciului public”.

Confuzia va permite interpretări eronate privind modalitatea de stabilire a acestor reglementări.

Recomandări:

Norma art.4 alin.(4) și (5) urmează să fie examinată în comun cu norma art.7 alin.(2) lit.h) și eliminat caracterul confuz al acestora.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.5 din proiect -

Art.5 Fondatorii/membrii asociației

(1) Fondatori/membri ai asociației de dezvoltare intercomunitară pot fi unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și doi.

(2) Fondatorii și/sau membrii asociației sunt egali în drepturi, indiferent de nivelul de administrație publică locală pe care îl reprezintă sau momentul aderării.

(3) Decizia privind participarea la constituirea asociației de dezvoltare intercomunitară sau aderarea ulterioară la aceasta se adoptă de consiliul local al unității administrativ-teritoriale respective, în condițiile stabilite de Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Obiecții:

Norma alin.(1) face referință la faptul că fondator/membru al asociației de dezvoltare intercomunitară pot fi unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și doi.

Totodată, norma alin.(3) face referință la atribuția consiliului local al unității administrativ-teritoriale.

Potrivit art.4 alin.(4) din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova - Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare.

Astfel, nu este clar dacă autorul proiectului are în vedere că asociația de dezvoltare intercomunitară ar putea fi formată și din consiliile raionale, or prin prisma alin.(3) al art.5 acest aspect nu este posibil.

Confuzia creării asociației de dezvoltare intercomunitară, precum și aderarea la aceasta va permite interpretări discreționare a modului de aplicabilitate a normei, în dependență de interes și scop.

În altă ordine de idei, norma nu specifică ce se are în vedere prin „fondator” și „membru” al asociației de dezvoltare intercomunitară.

Menționăm acest aspect deoarece normele proiectului utilizează cuvântul „membru” și în alte reglementări. Spre exemplu, art.9 face referință la drepturile și obligațiile „membrilor asociației”. Astfel, nu este clar dacă această normă se referă la persoana juridică în calitate de membru al asociației ce îi revine autorității administrației publice locale sau la calitatea de membru ce este delegată de autoritatea publică locale unui reprezentant al autorității publice locale. Un alt exemplu constituie art.15, care face referință la textul „un

grup de membri ai asociației”.

Astfel, termenii de „fondator al asociației” și de „membru al asociației” sunt confuzi cu riscul interpretării diferite a sensului acestora.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea clară a modalității de creare și aderare ulterioară a asociației de dezvoltare intercomunitară.

Totodată, propunem reglementarea statutului de membru al asociației, precum și al fondatorului acesteia prin redarea noțiunilor în acest sens.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.11 din proiect -

Art.11 Încetarea calității de membru

(1) Calitatea de membru al asociației încetează în cazul retragerii sau excluderii din asociație, conform prevederilor prezentului articol

(...)

(3) Un membru se exclude din asociație, prin hotărârea adunării generale, *la propunerea Consiliului asociației* în cazul:

a) refuzului de achitare a cotizației de membru și a altor obligații financiare stabilite conform statutului;

b) refuzului de a încheia contractul de delegare a gestiunii serviciului de gospodărie comunală cu operatorul desemnat pentru prestarea serviciului respectiv la nivelul asociației sau rezilierea acestuia, *în cazul în care asociația nu are și alte scopuri și obiective de activitate care ar justifica păstrarea calității de membru al asociației*

Obiecții:

Norma art.11 alin.(1) prevede că „calitatea de membru al asociației încetează în cazul retragerii sau excluderii din asociație, conform prevederilor prezentului articol”. Analizând articolul stabilim că autorul propune doar 3 cazuri de excludere a membrului din asociație. În acest sens, se impune a analiza minuțios dacă excluderea urmează a fi efectuată doar pentru aceste 3 cazuri și nu pot fi instituite și alte cazuri de încălcare a unor obligații ale membrului asociației care să conducă la excluderea acestuia din asociație.

Astfel, norma stabilește condițiile în care un membru al asociației este exclus din aceasta. Totuși, excluderea membrului din asociație, potrivit normei este condiționată de existența „propunerii Consiliului asociației”. Or, în opinia noastră, odată ce sunt întrunite condițiile de excludere, nu se consideră necesară întrunirea condiției privind „acceptul Consiliului asociației”. Astfel, ne întrebăm ce se întâmplă în cazul inexistenței propunerii Consiliului asociației, or, în acest caz, reieșind din norma proiectului, adunarea generală nu va putea vota excluderea membrului din asociație.

Totodată, textul de la art.11 alin.(3) lit.b) „în cazul în care asociația nu are și alte scopuri și obiective de activitate care ar justifica păstrarea calității de membru” este unul confuz care lasă loc interpretărilor discreționare a acestuia.

În final, menționăm că proiectul trebuie să reglementeze clar condițiile și cazurile de excludere a membrilor din asociație.

Recomandări:

Propunem autorului reglementarea condițiilor și a cazurilor de excludere a membrilor din asociație.

La fel, urmează a se reanaliza necesitatea menținerii în normă a textului „în cazul în care asociația nu are și alte scopuri și obiective de activitate care ar justifica păstrarea calității de membru al asociației” din considerentul că acest text va putea fi folosit „ca un paravan legal” de ocolire a aplicării procedurii de excludere din asociație a membrului acesteia.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa sancțiunilor clare
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art. 12 din proiect -

Art.12 Reorganizarea și dizolvarea asociației

(1) Asociația se reorganizează și dizolvă în temeiurile stabilite de prezenta lege și Codul civil

(2) Asociația nu poate fi reorganizată prin dezmembrare (divizare sau separare)

Obiecții:

Norma articolului 12 stabilește dreptul asociației la *reorganizare și dizolvare*.

Potrivit art.1 alin.(2) - Prezenta lege reglementează constituirea, activitatea, funcționarea, reorganizarea și *lichidarea* asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

Astfel, normele proiectului fac referință atât la dizolvarea asociației, cât și la lichidarea asociației.

Norme incidente procedurii de dizolvare sunt regăsite în Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 care stabilesc, printre altele la art.223 că - Dizolvarea persoanei juridice are ca efect deschiderea procedurii lichidării, cu excepția cazurilor de fuziune și dezmembrare ce au ca efect dizolvarea, fără lichidare, a persoanei juridice care își încetează existența și transmiterea universală a patrimoniului ei, în starea în care se găsea la data fuziunii sau a dezmembrării, către persoanele juridice beneficiare.

Astfel, în opinia noastră, autorul eronat utilizează într-o normă referință la „instituția lichidării”, iar în altă normă la „instituția dizolvării” asociației inducând confuzie.

Totodată, norma art.12 alin.(1) prevede că Asociația se reorganizează și dizolvă în temeiurile stabilite de prezenta lege și Codul civil.

Analizând prevederile proiectului legii constatăm lipsa cărorva norme exprese care ar stabili temeiurile în care asociația de dezvoltare intercomunitară se poate reorganiza sau se poate dizolva.

Recomandări:

Propunem autorului:

stabilirea temeiurilor/cazurilor de reorganizare și dizolvare a asociației;

excluderea neconformității în utilizarea concomitentă a termenului „lichidare” și „dizolvare” (norma art.1 în raport cu norma art.12 din proiect).

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.14 și art.16 din proiect -

Art.14 Adunarea generală și competențele sale

(...)

(3) De competența exclusivă a adunării generale țin:

(...)

e) stabilirea cuantumului cotizației de membru;

(...)

h) aprobarea vânzării, gajării sau ipotecării bunurilor aflate în proprietatea asociației, precum și aprobarea achiziționării bunurilor și a serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25 procente din valoarea activelor nete ale asociației, conform ultimei situații financiare, sau depășește 400000 de lei

i) aprobarea contractării de împrumuturi, credite sau a altor angajamente financiare de către asociație ori stabilirea unor limite pentru acestea, în funcție de interesele asociației

Art.16 Atribuțiile consiliului asociației

(1) Consiliul asociației este responsabil față de adunarea generală pentru funcționarea și gestionarea asociației

(2) Atribuțiile consiliului asociației sunt următoarele:

(...)

i) decide asupra semnării de către director a contractelor a căror valoare este egală sau depășește mărimea stabilită în statutul asociației;

j) alte atribuții ce pot fi stabilite de adunarea generală sau stipulate de statut

Obiecții:

Norma art.14 acordă dreptul adunării generale de a vinde, gaja, ipoteca bunuri aflate în proprietatea asociației, de a aproba contractarea de împrumuturi, credite sau altor angajamente financiare de către asociație.

Norma art.16 acordă dreptul consiliului asociației de a decide asupra semnării de către director a contractelor a căror valoare este egală sau depășește mărimea stabilită în statutul asociației.

Normele urmează a fi analizate în raport cu norma art.2 care reglementează proprietatea asociației de dezvoltare intercomunitară.

Proiectul, în opinia noastră, nu conține garanții legale și/sau careva acțiuni orientate spre consolidarea unui sistem instituțional care să protejeze proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

Dat fiind faptul că autoritățile administrației publice locale vor finanța activitatea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară prin alocări de fonduri publice și cotizații anuale de membru, proiectul nu anticipează realist aplicarea prevederilor ce țin de vânzarea/gajarea bunurilor asociației prin decizii ale adunării

generale (bunuri care pot fi procurate din mijloacele alocate de către autoritățile publice locale, altfel spus, din mijloace publice alocate) sau semnarea unor angajamente financiare (care pot prejudicia interesul public al autorității publice locale).

Or, după normele din proiect, reprezentanții unității administrativ-teritoriale care au participat la semnarea acordului de constituire și a statutului asociației pot fi alte persoane care să nu fie concomitent și membri delegați ai autorității publice locale în adunarea generală a asociației sau membri ai Consiliului asociației. În aceste condiții, există riscul ca reprezentanții din cadrul autorității publice locale (consilierii locali) să nu fie înștiințați despre decizia adunării generale de a vinde/gaja anumite bunuri ale asociației sau aprobarea contractării unor credite sau decizia Consiliului asociației de a decide asupra semnării de către director a contractelor a căror valoare este egală sau depășește mărimea stabilită în statutul asociației.

În condițiile din proiect, există riscul prejudicierii patrimoniului public al autorității publice locale, deoarece nu există norme care ar impune o corelare între acțiunile adunării generale a asociației și ale consiliului asociației cu autorității publice locale. Astfel, se atestă o planificare defectuoasă a activității de monitorizare și supraveghere de către autoritatea publică locală a activității asociației, mai ales când este vorba de utilizarea bunurilor și/sau a fondurilor acesteia.

Astfel, asupra deciziilor adunării generale ale asociației și ale consiliului asociației pot plana suspiciuni în condițiile în care deciziile nu conțin argumente pe care se fundamentează acestea și care nu sunt coordonate la nivelul autorităților administrației publice locale.

Totodată, competența consiliului asociației de a „decide asupra semnării de către director a contractelor a căror valoare este egală sau depășește mărimea stabilită în statutul asociației” este una confuză, or nu este clar ce se întâmplă dacă valoarea contractului este mai mică decât valoarea indicată în statutul asociației. La fel, competența consiliului asociației de la art.16 alin.(2) lit.i) poate crea confuzii în aplicarea normei art.14 alin.(3) lit.i) care acordă competențe adunării generale de a aproba contractarea de împrumuturi, credite sau alte angajamente financiare de către asociație.

Recomandări:

Propunem autorului examinarea minuțioasă a normelor proiectului care acordă atribuții discreționare adunării generale și consiliului asociației, în special cele de la lit.h) și i) ale alin.(3) al art.14 și cele statuate la art.16 alin.(2) lit.i).

Proiectul urmează să fie completat cu norme care să asigure o interacțiune între deciziile adunării generale a asociației și ale consiliului asociației în raport cu interesul public al autorității publice locale. Astfel, spre exemplu, vânzarea/gajarea bunurilor proprietate a asociației, luarea împrumuturilor financiare de către aceasta și alte acțiuni urmează să fie precedate de o examinare minuțioasă a impactului la nivelul unității administrativ-teritoriale care să emită și decizii ale consiliilor locale în acest sens cu privire la acceptul unor asemenea acțiuni din partea asociației.

Includerea autorităților publice locale în monitorizarea și supravegherea gestionării de către asociația de dezvoltare intercomunitară a patrimoniului acesteia se impune în vederea asigurării transparentizării activității asociației și în vederea limitării riscului de devalizare a proprietății acesteia (proprietate constituită în mare parte din bani publici alocați de autoritățile publice locale).

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

- Generale

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Promovarea intereselor contrar interesului public

- 7 -

Art.19 din proiect -

Art.19 Prevederi comune cu privire la persoanele cu funcții eligibile

(1) Membrii Consiliului asociației și ai comisiei de cenzori sunt persoane cu funcții eligibile, nefiind angajate de asociație și nici remunerate

(2) Persoanele menționate la alin.(1) au dreptul, în modul stabilit de statut sau de alte acte interne și în funcție de resursele financiare disponibile în bugetul asociației, la rambursarea cheltuielilor suportate în cadrul exercitării propriilor atribuții

Obiecții:

Norma stabilește că membrii consiliului asociației și ai comisiei de cenzori nu sunt angajate în cadrul asociației și nu sunt remunerate.

Normele însă nu reglementează modalitatea de activitate a reprezentanților autorității publice locale care sunt delegați de aceasta în calitate de membri în cadrul adunărilor generale ale asociației.

Astfel, potrivit art.14 din proiectul legii - adunarea generală este organul suprem de conducere a asociației format din reprezentanții tuturor unităților administrativ-teritoriale membre desemnați prin deciziile consiliilor locale ale acestora. A

Norma nu este clară în privința faptului dacă activitatea acestora este sau nu remunerată. În acest sens, se va putea interpreta că dacă norma legală nu interzice în mod expres remunerarea membrilor delegați în cadrul adunării generale, atunci acest lucru se permite. Totuși, urmează să analizăm în acest caz calitatea de reprezentant al autorității publice locale în cadrul asociației și dacă aceasta este conformă exercitării atribuțiilor funcționale ale persoanei delegate de către administrația publică locală. Or, neclaritatea normei va permite interpretări confuze prin stabilirea discreționară a sensului normei aplicabile.

Recomandări:

Completarea normei cu prevederi care să stabilească în mod clar dacă activitatea membrilor delegați de către autoritățile publice locale în cadrul adunării generale a asociației de dezvoltare comunitară sunt sau nu remunerate de către asociație, ținând cont de statutul acestora de persoană delegată din cadrul administrației publice locale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.20 din proiect -

Art.20 Directorul și personalul asociației

(...)

(7) Directorul și personalul executiv sunt angajați în cadrul asociației în conformitate cu legislația muncii

(8) Pentru încălcarea prezentei legi, persoanele responsabile poartă răspundere disciplinară sau contravențională, iar în cazul în care faptele săvârșite întrunesc elementele unei infracțiuni - răspundere penală

(9) La necesitate, în asociație poate fi angajat și alt personal executiv

Obiecții:

Titlul normei este „Directorul și personalul asociației”. Cu toate acestea, în conținutul normei sunt regăsite prevederi care instituie răspunderea pentru încălcarea legii. Or, astfel de norme urmează să fie stabilite într-un compartiment aparte care ar asigura răspunderea pentru încălcarea legii și nu în compartimentul care reglementează personalul asociației.

În altă ordine de idei, norma stabilește termenul de „personal executiv” (art.7 alin.(7)). Totodată, norma face referință și la „alt personal executiv” (art.7 alin.(9)). Astfel, nu este clar despre ce categorie de personal este vorba. Dat fiind lipsa unei definiții clare a sensului termenului „personal executiv” nu se cunosc criteriile după care personalul va fi calificat ca fiind executiv. Astfel, spre exemplu nu este clar dacă membrul delegat de autoritatea publică locală în cadrul adunării generale poate fi sau nu calificat ca fiind personal executiv.

La alin.(8) al art.20 autorul proiectului propune stabilirea normei care să asigure răspundere pentru încălcarea prevederilor prezentei legi. Or, textul „Pentru încălcarea prezentei legi, persoanele responsabile poartă răspundere disciplinară sau contravențională, iar în cazul în care faptele săvârșite întrunesc elementele unei infracțiuni - răspundere penală” considerăm ca fiind ineficient pentru a asigura o răspundere eficientă. Astfel, norma nu face referință la răspunderea civilă pe care poate să o poarte fiecare persoană care aplică normele legii și se face vinovat de comiterea unor acțiuni/inacțiuni ce au ca efect survenirea răspunderii civile.

Totodată, doar trimiterea la răspunderea contravențională sau penală, după caz, nu este suficientă atât timp cât nota informativă nu face referință dacă există o astfel de răspundere și care ar fi aceasta. Altfel, spus, dacă formele de răspundere există pentru a putea fi aplicate în cazul încălcării prevederilor legii. De exemplu, ce răspundere va purta directorul asociației, atât timp cât această funcție nu este una publică.

Recomandări:

Propunem autorului:

Stabilirea clară a răspunderii pentru încălcarea prevederilor legii prenotate;

Totodată, propunem stabilirea organului de supraveghere, monitorizare și control al asociației de dezvoltare intercomunitară, or normele proiectului nu conțin careva prevederi în acest sens. O planificare defectuoasă a activității de control a asociațiilor de dezvoltare intercomunitare poate avea ca efect neasigurarea corespunzătoare a tragerii la răspundere a persoanelor care se fac vinovate de comiterea unor ilegalități.

La fel, propunem stabilirea categoriilor de „personal executiv” pentru a elimina orice interpretare ambiguă a categoriei de angajați care intră în sfera „personalului auxiliar”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru

Riscuri de corupție:

- Generale

refuzul sau inacțiunea entității publice

- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

- 9 -

Art.21 din proiect -

Art.21 Sursele de finanțare ale asociației

(1) Drept sursă de finanțare a asociației pot servi:

- a) cotizațiile anuale de membru;
- b) donațiile și/sau granturile;
- c) dobânzile la mijloacele financiare depuse de asociație în conturi bancare;
- d) sursele financiare pentru serviciile prestate de asociație

(2) Administrarea fondurilor asociației se face de către consiliul asociației

Obiecții:

Norma stabilește ca una din sursele de finanțare a asociației poate constitui sursele financiare pentru serviciile prestate de asociație.

Ținând cont de statutul asociației de dezvoltare intercomunitară și de faptul că aceasta este creată pentru realizarea unor proiecte de dezvoltare de interes local sau regional sau în vederea furnizării în comun a unor servicii publice, în opinia noastră, necesită o concretizare prin a nuanța ce se are în vedere prin „servicii prestate de asociație”.

Asociația deși „îmbracă” forma organizatorico-juridică de persoană juridică, aceasta, după domeniul de activitate și scopul creării (aprobarea unei legi cu norme în acest sens) nu credem că ar putea desfășura activitate de întreprinzător în sensul activității desfășurate de marea majoritate a persoanelor juridice înregistrate conform cadrului legal pentru a desfășura o anumită activitate economică.

Astfel, textul „servicii prestate de asociație” fără a fi definit într-un fel va putea fi interpretat prin diverse moduri ceea ce poate duce la aplicarea eronată și confuză a normei cu riscul detașării activității de bază a asociației (realizarea unor proiecte de dezvoltare sau prestarea de servicii publice) și orientarea spre activități economice.

În altă ordine de idei, necesită atenție și redacția alin.(2) al aceluiași articol care stabilește că „Administrarea fondurilor asociației se face de către consiliul asociației”.

Textul „administrarea fondurilor” lasă loc interpretărilor discreționare. În acest sens, norma nu este corelată cu prevederile din proiect care atribuie competențe directe adunării generale a asociației de a aproba contractarea de împrumuturi, credite sau alte angajamente financiare (art.4 alin.(3) lit.i)). Astfel, norma este lipsită de claritate în ceea ce privește atribuția consiliului asociației de a „administra fondurile asociației”.

La fel, nu se înțelege dacă prin termenul „fond al asociației” se prezumă doar activele financiare nu și proprietățile asociației, ceea ce din nou va crea confuzie la aplicare. Menționăm acest aspect deoarece în conformitate cu art.4 - cotizațiile de membru, granturile și donațiile, fondurile publice alocate intră în „proprietatea asociației”.

În redacția propusă, normele generează dificultăți în aplicare prin inexistența definirii aspectelor date, ceea ce se poate solda cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului a corela atribuția consiliului asociației de „administrare a fondurilor asociației” cu atribuțiile adunării generale care țin de dreptul de a contracta împrumuturi, credite sau alte angajamente financiare, precum și dreptul de a vinde, gaja sau ipoteca bunurile asociației. Astfel, este important de a reglementa natura juridică a „administrării fondurilor asociației” de către consiliul asociației.

Propunem, la fel, definirea termenului „fond al asociației” pentru a reda clar ce conține acesta.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară a fost elaborat în scopul creării cadrului legal privind constituirea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

Proiectul legii reglementează constituirea, activitatea, funcționarea, reorganizarea și lichidarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

În nota informativă autorii proiectului menționează că *„Furnizarea/prestarea serviciilor publice la standarde europene constituie una din cele mai importante, mai dificile și mai complexe sarcini din responsabilitatea autorităților administrației publice centrale și locale. (...) Regionalizarea operatorilor și intercomunalitatea, respectiv asocierea unităților administrativ-teritoriale pentru prestarea unor servicii publice reprezintă ideea centrală în jurul căreia au fost concepute și dezvoltate majoritatea strategiilor naționale cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală”*.

În acest sens, în opinia autorilor *„asocierea autorităților administrației publice locale poate constitui un instrument eficient pentru a face față acestor provocări și pentru a oferi cetățenilor serviciile publice locale de calitate”*.

Astfel, *„asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt o formulă agreată de autoritățile administrației publice locale pentru a furniza în comun servicii publice aflate în propria responsabilitate. Prin asociere, autoritățile administrației publice locale pot asigura un standard de calitate mai ridicat*

serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre”.

Deși scopul proiectului este unul bine definit și în interes public, proiectul, prin unele norme ale acestuia nu exclude aplicarea prevederilor respective în detrimentul interesului public.

Domeniul relațiilor reglementat de normele proiectului rămâne a fi vulnerabil la manifestări de corupție, deoarece oferă, în mod discreționar, după părerea noastră, unele competențe oganelor de conducere ale asociației, atribuții care nu sunt monitorizate de către unitățile administrativ-teritoriale, la etapa aplicării acestora, ceea ce se poate solda cu riscul prejudicierii interesului public manifestat prin delapidarea și prejudicierea bugetelor/patrimoniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, sunt stabilite reglementări ambigue și contradictorii care pot fi aplicate într-un mod discreționar cu referință la următoarele aspecte:

reglementarea ineficientă a protejării proprietății asociației de dezvoltare intercomunitară (asociația este finanțată din fonduri publice, din cotizații de membru a unităților administrativ-teritoriale);

reglementarea ineficientă a corelării cooperării asociației cu autoritățile publice locale în ceea ce privește administrarea patrimoniului asociației, ineficiența procedurii de supraveghere, monitorizare și control din partea autorităților publice locale a utilizării patrimoniului asociației;

reglementarea ineficientă a atribuțiilor adunării generale în raport cu atribuțiile consiliului asociației, în special în partea ce ține de gestionarea resurselor/proprietății/fondului asociației;

neclaritatea în ceea ce privește categoriile de personal din cadrul asociației.

În acest sens, autorul urmează să reanalizeze proiectul în raport cu cele expuse în prezentul raport de expertiză anticorupție, precum și să inițieze discuții publice pe marginea proiectului cu invitarea experților în domeniu și reprezentanților societății civile în vederea identificării celor mai bune soluții care să asigure exercitarea eficientă în interes public a atribuțiilor asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.

04.10.2022

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

