

PR.256/18.06.20
CAP



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-3645 din 01.07 2020

La nr. 256 din 18.06.2020

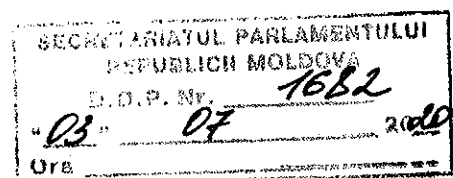
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.6 din Legea nr.438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA



1000



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6612 din 30.06.2020

la proiectul de lege pentru modificarea art.6 din Legea nr.438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

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.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*proiectul de lege în cauză propune ca cuantumul Fondului să atingă în anul 2021 cel puțin 1% din PIB, precum era stipulat inițial*”. Totodată, scopul proiectului mai poate fi dedus din următoarele afirmații: „*Analizând cuantumul Fondului în această perioadă de timp, constatăm, că acesta întotdeauna a fost subfinanțat și subminat. Deși există probleme majore cu care se confruntă majoritatea regiunilor de dezvoltare, Fondul nu are posibilitatea de a răspunde acestora. Constrângerile financiare la implementarea unor proiecte esențiale, de anvergură regională, creează probleme de funcționare și de credibilitate pe fundalul creșterii așteptărilor și implicării active participative a actorilor regionali*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art. 6 din Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Modificarea vizează stabilirea unui cuantum minim al Fondului național pentru dezvoltare regională, care este de cel puțin 1% din venitul bugetului de stat, aprobat prin legea bugetului de stat pentru anul respectiv.

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

Prin proiect se urmărește garantarea faptului că Fondul național pentru dezvoltarea regională va fi finanțat anual cu o sumă de bani ce nu poate fi mai mică decât 1% din venitul bugetului de stat. Cu toate acestea, o asemenea reglementare este incompatibilă cu prevederile art. 17 alin. (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, din care rezultă că doar în legea bugetară anuală pot fi stabilite sume sau cote procentuale din buget destinate anumitor domenii, sectoare sau programe.

Prin urmare, proiectul contravine regulilor bugetar-fiscale, ceea ce poate afecta procesul bugetar conducând la diminuarea integrității instituționale ale entităților publice implicate în acest proces.

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".

În nota informativă nu este expusă o justificare a necesității stabilirii cuantumului Fondului național pentru dezvoltare regională în afara legii bugetare anuale. Nota nu conține o analiză a finalităților implementării proiectului, sau, altfel spus, nu este expus în ce măsură prevederile proiectului vor îmbunătăți dezvoltarea regională în raport cu reducerea finanțărilor pentru alte domenii. Totodată, nu este explicat raționamentul de a stabili anume 1% din veniturile la bugetul de stat. Prin urmare, se recomandă complinirea notei informative cu date și analize suplimentare.

Adăugător, se mai atenționează asupra faptului că nota informativă menționează cuantumul de 1% din PIB, însă proiectul stabilește 1% din venitul bugetului de stat, cu referire la cuantumul minim al Fondului național pentru dezvoltare regională. Respectiv, este necesară ajustarea informațiilor din notă la prevederile proiectului.

1.5.2. 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”.

Nota informativă este lipsită de o argumentare economico-financiară detaliată și explicită. Fiind stabilit cuantumul minim al Fondului național pentru dezvoltare regională de 1% din venitul bugetului de stat, nota nu relevă care ar fi suma bănească a acestei proporții, care ar fi impactul asupra bugetului public național și care sunt sursele de finanțare a acestui fond.

Totodată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. Astfel, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că „legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale

și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art. 54 din Legea nr. 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu reglementările altui act normativ în vigoare. În acest context, proiectul contravine prevederilor art. 17 alin. (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, potrivit cărora: „*Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite*”. Analiza acestei contradicții este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul nu reglementează activitatea entităților publice, însă vizează Guvernul, care în termen de 3 luni de la data publicării proiectului urmează să ajusteze actele sale normative în corespundere cu prevederile proiectului.

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 -

Art. I din proiect

Art. I. - La Articolul 6 alin. (2) din Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 - XVI din 28.12.2006 (Monitorul Oficial nr. 22-24/68 din 16.02.2007), cu modificările ulterioare va avea următorul cuprins: «(2) Cuquantumul Fondului este de cel puțin 1% din venitul bugetului de stat, aprobat prin legea bugetului de stat pentru anul respectiv.».

Obiecții:

Prin norma citată se propune stabilirea unui cuquantum minim al Fondului național pentru dezvoltare regională, și anume, 1% din venitul bugetului de stat. Norma respectivă constituie un factor de risc deoarece contravine direct prevederilor art. 17 alin. (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, potrivit cărora: „*Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite*”.

Respectiv, se remarcă faptul că doar în legea bugetară anuală pot fi prevăzute sume de bani sau cote procentuale din buget destinate anumitor domenii. Proiectul supus expertizei contravine acestei reglementări, creând astfel o incompatibilitate dintre acesta și alte prevederi ale legislației naționale.

Având în vedere faptul că, atât legea bugetară anuală, cât și legea care reglementează fondul național pentru dezvoltare regională, sunt acte normative care se adoptă de către una și aceeași autoritate, Parlamentul, se impune o abordare unică și clară.

Conflictul de norme identificat constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și

crează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Recomandări:

Se recomandă excluderea contradicției identificate dintre prevederile proiectului și art. 17 alin. (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. În acest sens, se propune stabilirea unui quantum minim al Fondului național pentru dezvoltare regională, care este de cel puțin 1% din venitul bugetului de stat, aprobat prin legea bugetului de stat pentru anul respectiv.

Prevederile proiectului sunt incompatibile cu prevederile art. 17 alin. (3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, din care rezultă că doar în legea bugetară anuală pot fi stabilite sume sau cote procentuale din buget destinate anumitor domenii, sectoare sau programe. Respectiv, proiectul conține factori de risc ce pot compromite integritatea instituțională a entităților publice implicate în procesul bugetar.

Totodată, s-a constatat caracterul lacunar al notei informative, fiind recomandată completarea acesteia cu informații despre finalitatea proiectului, raționamentul de a stabili drept indicator de referință pentru quantumul Fondului național pentru dezvoltare strategică 1% din veniturile la bugetul public național, precum și despre corespunderea prevederilor proiectului cu politicile bugetar-fiscale.

În concluzie, se recomandă excluderea contradicției legislative identificate și completarea notei informative prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

30.06.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciun, Inspector principal



