

CAP, CAI, DY



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-76 din 06.01.2021

La nr. 515 din 16.12.2020

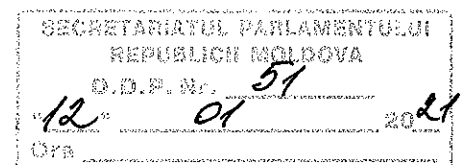
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la Grupurile de Acțiune Locală.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 10 (zece) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7076 din 05.01.2021

la proiectul de lege cu privire la Grupurile de Acțiune Locală

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 un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice”.* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 15.12.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 21.12.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: *„Prezentul proiect de lege a fost elaborat în vederea instituirii unui nou mecanism de dezvoltare rurală prin prisma parteneriatelor zonale care vor reuni organizații din sectorul public, privat și din societatea civilă, creând astfel un Grup de Acțiune Locală, cu forma juridică de asociație obștească cu statut special de interes public local, ce va avea ca scop dezvoltarea durabilă multidimensională a teritoriul său, cu implicarea actorilor privați, publici și din societatea civilă, prin acțiuni care să le permită implementarea Strategiei de Dezvoltare Durabilă a Teritoriul în modul prevăzut de prezenta lege și alte acte normative [...]”.*

În urma expertizei efectuate se constată că normele elaborate oferă un concept nou de reglementare a cooperării intersectoriale la nivel local cu implicarea entităților publice, sectorul privat și societatea civilă, pentru promovarea unor programe de dezvoltare a sectorului rural. Astfel, prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul în ansamblu promovează interesele naționale de a dezvolta spiritul de cooperare la nivel local, în vederea implementării programelor de dezvoltare a sectorului rural în Republica Moldova.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta imparțialitatea organizării și funcționării grupurilor de acțiune locală (în continuare – GAL) reglementată în proiect, iar aceasta va afecta transparența organizării întregului sistem. Într-o altă ordine de idei, s-au constatat prevederi lacunare privind cerințele de aderarea a noilor membri la GAL, în speță atenționăm asupra procedurii aderării și încetării calității de membru GAL (a se vedea art.22 și 23 din proiect).

Totodată, se creează o neconcordanță între statutul GAL (reglementat la art.4 din proiect) și reglementarea surselor de venit ale acestuia care pot fi obținute inclusiv din activității caracteristice activității de întreprinzător (art.48 din proiect).

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

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 necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind 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”.

Se constată că nota informativă nu oferă careva detalii și informații în ceea ce privește fundamentarea economico-financiară a proiectului, deși analizând normele elaborate se atestă că implementarea acestora vor solicita alocări financiare din partea bugetului public. Aceste resurse financiar vor fi necesare pentru crearea autorității publice centrale care va fi responsabilă monitorizarea repartizării mijloacelor financiare publice către GAL, precum și monitorizarea activității acestora (art.40 din proiect). La fel, resurse financiare vor fi necesare și pentru crearea și întreținerea Registrelor GAL (art.46 din proiect), iar toate aceste acțiuni urmează a fi întreprinse și asigurate din contul bugetului de stat, fapt omis de autor.

În concluzie, se atestă lipsa fundamentării economico-financiară a proiectului cu prezentarea unor calcule estimative ce ar demonstra disponibilitatea bugetului de stat de a asigura realizarea angajamentelor propuse prin proiect. Prin urmare, se propune completarea notei informative cu datele sus-menționate. Totodată, ținând cont că acest mecanism de dezvoltare a mediului rural este o noutate pentru Moldova se impune și necesitatea elaborării unui studiu de evaluare a impactului și efectelor social-economice a normelor proiectului asupra bugetelor locale, cât și asupra cetățenilor. O asemenea abordare și reglementare detaliată va asigura transparența procesului de creare și funcționare GAL.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Proiectul stabilește norme privind implicarea sectorului privat ca element/parte obligatorie în cadrul GAL, fapt ce argumentează necesitatea supunerii proiectului elaborat analizei impactului de reglementare. 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.

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, [...]"

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate confuz, deoarece termenii cu care se operează sunt generali și echivoci, cum ar fi: „nerespectării sistematice”, „obligațiile financiare” etc. (a se vedea art.23 din proiect). Formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Totodată, s-a identificat prezența unor termene de calculare a timpului, fără a se preciza momentul scurgerii acestuia (art.22). La aplicare aceste prevederi riscă să fie interpretate în mod preferențial, iar procedurile vis-a-vis de acești termeni riscă să fie stabiliți diferit, în dependență de interesele urmărite.

Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analizând prevederile proiectului se constată că unele prevederi fac trimitere la acte normative abrogate, drept exemplu art.27 alin.(2) din proiect care face trimitere la Legea nr.16/2008 cu privire la conflictul de interes (menționăm legea menționată a fost abrogată, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale). Totodată, unele norme fac trimiteri neclare la anumite alineate din proiect fără a se indica articolul clar (a se vedea art.26 alin.(4) - prezența trimiterilor eronate/neclare în interiorul proiectului).

Subsidiar, unele normele în redacția propusă pot determina un vid legislativ, în ceea ce privește:

- stabilirea incompatibilităților calității de membru GAL cu alte funcții (reieșind din faptul că fondatorii GAL sunt reprezentanții administrației publice locale);

- stabilirea procedurii și a cerințelor privind concursul în organul executiv (a se vedea art.38 din proiect) etc.

Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul elaborat propune un mecanism nou de cooperare între sectorul public, privat și societatea civilă la nivel local pentru elaborarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională. Însă, unele aspecte de organizare și funcționare a GAL sunt reglementate foarte general fără a fi clară ulterioara procedură de implementare, precum: nu se cunosc clar care vor fi incompatibilitățile calității de membru în cadrul GAL, precum și coraportul între statutul de Asociație obștească al GAL declarat la art.4 și prevederile proiectului care stabilesc/admit activități de întreprinzători pentru GAL (art.48, alin.(1), lit.c) din proiect). La fel, nu este reglementat cu exactitate modul de organizare a concursurilor în cadrul organului executiv GAL, precum și cerințele vis-a-vis de candidații la concurs sunt stabilite foarte general (art.38 din proiect). În acest sens, atenționăm că o asemenea reglementare, sporește riscul aplicării normelor, în mod preferențial și netransparent. Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, potrivit proiectului, Autoritatea Publică Centrală va fi împuternicit cu monitorizarea și supravegherea activității GAL, entitatea în cauză ținând și registrele de evidență ale GAL din Republica Moldova.

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.10 potrivit proiectului. Art.10 Comitetul de constituire 1) Comitetul de constituire pregătește: a) proiectul acordului de constituire; b) proiectul statutului [...]
Obiecții: Pentru a reda cu exactitate procedura de constituire a unui GAL este necesar o reglementare detaliată asupra „Comitetului de constituire”, întrucât din normele proiectului distingem că acest subiect/parte componentă a GAL are un rol crucial în înregistrarea și crearea GAL. Astfel, la art.10 sunt reglementate competențele comitetului sus-citat și actele/proiectele de acte ce urmează a fi elaborate de către acesta, însă fără a oferi o reglementare clară asupra persoanelor/funcționarilor etc., care vor forma acest comitet de constituire. Prin urmare, proiectul este lacunar, în ceea ce privește stabilirea membrilor Comitetului de constituire (care reieșind din necesitatea elaborării unor acte strategice pentru GAL, acestea ar trebui să fie persoane cu experiență în domeniu și un statut corespunzător sarcinilor – fie reprezentanții consiliilor locale, societății civile și sectorului privat). Totodată, considerăm principial ca din Comitetele de constituire să facă parte în mod egal reprezentanții tuturor potențialilor membri GAL (public, privat, societate civilă), pentru ca deciziile luate să fie coordonate cu toți subiecții interesați în crearea unui GAL funcțional.

La capitolul expunerea normei de drept Legea nr.100/2017 stabilește expres: art.54 „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; b) într-o frază este exprimată o singură idee; c) terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”.

În concluzie, o asemenea reglementare generală a Comitetului de constituire acordă întregului proiect un caracter defectuos și prezintă un risc de corupție, prin incertitudinea reglementării modului de constituire a unui GAL.

Recomandări:

1. Completarea proiectului cu norme de drept care să reglementeze membrii Comitetului de constituire cu indicarea faptului că vor fi reprezentanți ai tuturor potențialilor membri GAL.

2. Reglementarea prin norme de drept a procedurii de numire/detașare a acestor membri.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 2 -

Art.11 potrivit proiectului.

Art.11

1) Actul de constituire a GAL-ului este un parteneriat dintre autoritățile publice locale și mediul privat care are un singur scop, implementarea Strategiei de Dezvoltare Durabilă a Teritoriului GAL-ului. Acesta trebuie să cuprindă: [...]

Obiecții:

Potrivit art.2 din proiect prin GAL se înțelege „reprezintă un parteneriat care reunește organizațiile din sectorul privat, public și din societatea civilă dintr-un teritoriu rural, cu scopul de a implementa metodele LEADER de dezvoltare rurală”. Astfel, din definiție se deduce că acestea 3 categorii de subiecți (sectorul public, sectorul privat și societatea civilă) sunt subiecții cheie care stau la baza unui GAL. Astfel, similar definiției la semnarea actului de constituire trebuie să participe în mod echitabil și egal toți 3, însă analizând prevederea de la art.11 se atestă că la semnarea actului de constituire este necesar să fie prezenți și să semneze doar 2 subiecți (sectorul public și sectorul privat), ignorând societatea civilă ca potențial membru.

O asemenea reglementare contravine definirii conceptului GAL, precum și atentează direct la unul din principiile GAL reglementate la art.3 din proiect: „principiul parteneriatului”, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă.

Concomitent, excluderea unui membru al GAL (reglementat prin definirea conceptuală a GAL) de la semnarea actului de constituire atentează și asupra principiului transparenței funcționării acestui mecanism ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

După sintagma „autoritățile publice locale” a se completa cu sintagma „, societatea civilă”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Concurența normelor de drept ● Lacună de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 3 -

Art.14 potrivit proiectului.

Art.14

1. Grupul de Acțiune Locală se înregistrează în calitate de Asociație Obștească cu Statut Special de Interes Public Local de către Agenția Servicii Publice în conformitate cu prezenta lege și cu Legea nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, ultima fiind aplicată doar în măsura în care nu contravine prezentei legi.

Obiecții:

Din start este stabilit că GAL reprezintă o asociație obștească la nivel local și de interes local, prin urmare nu este clară trimiterea la procedura de înregistrare stabilită de Legea nr.220/2007. Potrivit art.3 din legea sus-vizată (la care se face trimitere) „Prezenta lege se aplică la înregistrarea de stat a persoanelor juridice, sucursalelor acestora, și a persoanelor fizice întreprinzători individuali, dacă alte acte legislative nu prevăd altfel”.

Cu referire la activitatea asociațiilor obștești în anul 2020 a intrat în vigoare Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, care prevede expres „Prezenta lege stabilește principiile de constituire, înregistrare, de desfășurare și încetare a activității organizațiilor necomerciale, precum și procedura de obținere a statutului de utilitate publică”. Totodată, art.2 definește conceptul de: „Asociație obștească este organizația necomercială constituită benevol de fondatori în vederea realizării scopurilor necomerciale pentru care a fost constituită”. Mai mult ca atât, capitolul 3 din Legea nr.86/2020 reglementează modul de constituire, înregistrare, reorganizare, lichidare a asociațiilor obștești, fapt ce este mult mai relevant cu statutul GAL. Prin urmare, procedura înregistrării GAL (conform statutului acesteia) trebuie să corespundă cerințelor legale statuate în Legea nr.86/2020 și nicidecum Legii nr.220/2007.

În concluzie, o asemenea reglementare, diferențiată acordă întregului proiect un caracter defectuos și prezintă un risc de corupție, prin incertitudinea reglementării modului de înregistrare și funcționare a GAL.

Recomandări:

Substituirea sintagmei „Legea nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali” cu sintagma „Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Norme de trimitere defectuoase ● Concurența normelor de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism
---	---

Art.17 alin.(1) potrivit proiectului.

Înregistrarea GAL-ului poate fi refuzată din următoarele motive:

[...] e) nu au fost prezentate toate actele indicate la art.12.

Obiecții:

Articolul 17 din proiect reglementează temeiurile de refuz a înregistrării GAL, printre care se menționează că GAL nu poate fi înregistrat și în cazurile de neprezentare a actelor indicate la art.12 din proiect. Dacă analizăm art.12 constatăm că acesta reglementează conținutul/datele ce trebuie să conțină Statutul GAL (ca un singur act individual).

În acest context, statuăm că trimiterea la art.12 în cazul dat este una eronată, deoarece acest articol nu prevede careva acte separate și respectiv, nu corespunde sensului normei de la art.17 din proiect. Menționăm că trimiterile defectuoase prezintă un risc de corupție prin incertitudinea aplicării corecte a normei de drept.

Recomandări:

Revizuirea trimiterii de la art.17 alin.(1) lit.e) din proiect și indicarea articolului corect care să prevadă clar actele ce necesită a fi prezentate pentru înregistrarea unui GAL.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

Art.22 potrivit proiectului.

Art.22 Aderarea noilor membri la GAL

1) Orice persoană fizică, juridică, autoritate publică sau societate civilă care întrunește condițiile pentru a deveni membru al GAL-ului în conformitate cu art.10 are dreptul să prezinte o cerere scrisă de aderare la GAL.

2) Adunarea Generală a GAL-ului va accepta cererea de aderare sau va refuza argumentat în conformitate cu actele de constituire, prezenta lege și actele normative.

3) GAL-ul notifică solicitantul despre decizia pe caz în termen de 30 de zile.

Obiecții:

În procesul de aderare la GAL s-au depistat mai multe neclarități la nivel de reglementare, care la aplicare pot prezenta riscuri de corupție și aplicare preferențială a procedurilor sus-menționate.

1. Un prim aspect costă în trimiterea la art.10 ca fii norma care stabilește condițiile de aderare. Analizând acest articol de fapt se atestă că el reglementează competențele Comitetului de constituire și modul de aprobare a statutului GAL, ceea ce nu are o tangență cu procedura de aderare a noilor membri. În acest context, repetat statuăm că trimiterea la art.10 în cazul dat este una eronată. Menționăm că trimiterile defectuoase prezintă un risc de corupție prin incertitudinea aplicării corecte a normei de drept.

2. O altă prevedere incertă este cea de la alin.(3) care acordă un termen de 30 de zile Adunării Generale al GAL pentru a lua decizia de acceptare sau refuz al noului membru, cu informarea solicitantului. Cu referire la acest termen stabilim că nu este indicat exact din ce moment va avea loc calcularea acestui termen. Într-o interpretare acest termen (30 zile) poate fi calculat din momentul depunerii cererii de către solicitant, totodată reieșind din faptul că cererea urmează a fi votată/aprobată în cadrul Adunării Generale putem calcula termenul de 30 de zile și din momentul întrunirii Adunării Generale.

În acest context, atenționăm că potrivit Legii nr.100/2017 - art.54 „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; b) într-o frază este exprimată o singură idee; c) terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”. Prin urmare, neindicarea exactă din ce moment se va calcula termenul sus-indicat, procedura de acceptare sau refuz al noilor membri riscă să fie compromisă și aplicată în interpretare preferențială pentru fiecare solicitant în parte, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

La art.22 se recomandă:

- Revizuirea trimiterii de la art.10 din proiect și indicarea articolului corect care să prevadă clar condițiile de aderare la GAL.

- Indicare clară din ce moment va decurge termenul de 30 de zile pentru informarea solicitanților privind aderarea/refuzul aderării la GAL.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 6 -

Art.23 potrivit proiectului.

Articolul 23. Încetarea calității de membru al GAL- ului

[...]

4) Prin decizia Adunării generale, la propunerea Consiliului de administrare, în cazul: a) nerespectării sistematice a prevederilor statutului și ale regulamentelor interne ale GAL- ului;

[...]

Obiecții:

1. La capitolul încetarea calității de membru proiectul stipulează că această calitate poate fi retrasă prin decizia Adunării Generale în cazul nerespectării sistematice a prevederilor statutului GAL. O asemenea abordare, lasă loc multiplelor interpretări subiective care poate fi aplicată în mod preferențial, de la caz la caz. Pentru unele cazuri un membru poate fi exclus din GAL la doar 2 abateri nesemnificative (acestea putând fi tratate drept – nerespectare sistematică), iar alte cazuri se va trece peste încălcări multiple ele nefiind considerate sistematice.

Astfel, riscul de corupție constă în formularea generală „încălcări sistematice” care poate fi tratată și aplicată diferit, în dependență de interesele urmărite.

2. Un alt aspect esențial pentru buna și transparenta activitate GAL constă în stabilirea prin norme de drept care sunt incompatibilitățile calității de membru GAL cu alte activități.

Astfel, reieșind din faptul că în GAL vor activa și reprezentanți ai autorităților publice locale, acest proiect nu prevede careva „incompatibilități a calității de membru al unui GAL”. În acest sens, optăm pentru o

reglementare rigidă și clară, astfel, ca fiecare membru GAL să cunoască din prezenta lege care sunt limitele și restricțiile sale funcționale în calitate de membru. Totodată, stabilirea unor reguli comune privind incompatibilitatea pentru toate GAL nu va admite deducerea și stabilirea lor în mod preferențial în raport cu fiecare membru în parte.

Lipsa reglementării clare a incompatibilităților calității de membru în prezenta lege prezintă un risc de corupție, manifestat prin posibilitatea stabilirii acestor incompatibilități în mod individual (în dependență de interesele urmărite).

Recomandări:

1) La art.23 se recomandă revizuirea sintagmei „nerespectării sistematice” cu o formulare mai exactă a temeiurilor de încetare a calității de membru GAL.

2) Completarea proiectului cu un articol nou care să reglementeze expres și limitativ care sunt incompatibilitățile calității de membru GAL cu alte funcții.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 7 -

Art.24 alin.(4) potrivit proiectului.

4) Partenerii economici privați, precum și alți reprezentanți ai societății civile vor reprezenta cel puțin 51% la nivel decizional, reprezentanții orașelor vor reprezenta maximum 25% la nivel decizional din organele de conducere ale GAL-ului și comitetul de selecție al proiectelor.

Obiecții:

Reieșind din definiția conceptuală a GAL, acest mecanism reprezintă un parteneriat în 3 subiecți de bază: sectorul public (reprezentată de autoritatea publică locală), sectorul privat și societatea civilă (a se vedea definiția GAL din proiect). Astfel, norma sus-citată se prezintă ca una incertă deoarece ea reflectă alți subiecți de cât cei menționați mai sus, ca fiind factorii decizionali în cadrul GAL. Mai exact, nu este clar în ce măsură au tangența reprezentanții orașelor cu un GAL (care atenționăm că este axat pe dezvoltarea rurală) și procentajul de 25% la nivel decizional este unul extrem de mare. Totodată, nu sunt aduse careva argumente asupra necesității acestor reprezentanți într-un astfel de procentaj.

Un alt aspect incert este sintagma „și comitetul de selecție al proiectelor”, din textul normei nu este clar ce a avut în vedere prin indicarea acestui organ GAL și care este procentajul acestuia de implicare.

Reieșind din faptul că norma reglementează aspecte conceptuale de funcționare GAL considerăm extrem de important ca factorii de decizie să fie reprezentanții membrilor GAL și în condiții decizionale egale, iar implicarea reprezentanților orașelor în acest proces rămâne unul neargumentat și prezintă un factor de corupție și implicare în activitatea GAL. Totodată, din normă nu este clar cine vor fi acești reprezentanți ai orașelor, aceasta atentând direct asupra transparenței funcționării GAL.

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește stabilirea clară a factorilor de decizie în cadrul GAL și care să corespundă conceptual acestui mecanism, derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art.6 alin.(1) din Legea nr.100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele

principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice".

Mai mult ca atât, norma dată riscă să afecteze transparența GAL (un principiu declarat de prezentul proiect la art.5). În acest sens, atenționăm că Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 declară transparența ca fiind unul din standardele anticorupție. Astfel, art.10 din Convenția sus-citată declară: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate și limitative la capitolul factorii de decizie în cadrul GAL va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

Revizuirea clară a factorilor de decizie în cadrul GAL și recomandăm excluderea subiecților ce nu au tangență directă cu activitatea acestora și repartizarea procentuală a nivelului de decizie între partenerii de bază (sectorul public, sectorul privat și societatea civilă).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 8 -

Art.26 alin.(4) potrivit proiectului.

4) În cazul în care Consiliul de administrare nu convoacă adunarea generală extraordinară conform alin.(3), aceasta se convoacă la cererea a cel puțin 20 la sută din numărul total al membrilor GAL-ului, menționați la alin.(3) lit. c) sau de către autoritatea publică centrală.

Obiecții:

Articolul 26 alin.(4) din proiect reglementează temeiurile de convocare a adunării generale extraordinare, printre care se menționează că această adunare poate fi convocată la cererea a 20% din membrii menționați la „alin.(3) lit.c)”, fără a se specifica articolul clar. Dacă analizăm același articol (art.26 alin.(3) lit.c)) constatăm că acesta reglementează deja că adunarea generală extraordinară poate fi convocată la solicitarea Comitetului de selecția a proiectelor.

În acest context, statuăm că trimiterea doar la aliniat și literă, fără a indica clar articolul este una incompletă care creează neclarități la aplicarea prevederilor și respectiv procedura de convocare a adunării generale extraordinare riscă să fie fraudată, fie convocată în mod eronat la solicitarea unor subiecți neclari. Menționăm că trimiterile defectuoase prezintă un risc de corupție prin incertitudinea aplicării corecte a normei de drept.

Recomandări:

La art.26 alin.(4) se recomandă revizuirea trimiterii la „alin.(3) lit.c)” din proiect și indicarea articolului

concret care să prevadă clar condițiile de convocare a adunării generale extraordinare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 9 -

Art.27 alin.(2) lit.c) potrivit proiectului.

2) Membrul GAL- ului nu participă la vot în cazul în care adunarea generală adoptă hotărâri privind: [...] c) încheierea unui contract și el întrunește condițiile prevăzute de legea 16/2008 cu privire la conflictul de interese;

Obiecții:

Repetat, atenționăm asupra unei trimiteri defectuoase, doar că în cazul normei vizate autorul face trimitere la o lege abrogată (Legea nr.16/2008 cu privire la conflictul de interese). Menționăm că această lege a fost abrogată, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Prin urmare, anume această lege (nr.133/2016) în prezent reglementează conflictul de interes și procedura declarării acestuia.

Menționăm că trimiterile defectuoase prezintă un risc de corupție prin incertitudinea aplicării corecte a normei de drept.

Subsidiar, menționăm că nu toți membrii parteneriatului GAL cad sub incidența Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale și aici ne referim la membrii sectorului privat și a societății civile. Astfel, reieșind din prevederile art.3 din legea sus-citată, subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt agenții publici, inclusiv persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică în sensul Legii nr.199/2010. Astfel, normele și cerințele impuse de Legea nr.133/2016 (privind declararea conflictelor de interes) se vor răsfrânge doar asupra unor membrii, alții evitând în totalitate cerințele legale de a declara conflictele de interes.

Prin urmare, pentru a evita asemenea situații și pentru a impune cerințe unanim aplicabile tuturor membrilor GAL se impune necesitatea reglementării unei proceduri de declarare a tuturor conflictelor de interes și de soluționare a acestor conflicte, iar această procedură trebuie stabilită centralizat (în prezentul proiect de lege) pentru a se evita instituirea unei proceduri preferențiale de fiecare GAL în parte. O asemenea abordare va acorda o transparență funcțională GAL și spori integritatea și responsabilitatea membrilor GAL.

Recomandări:

1. Substituirea sintagmei „el întrunește condițiile prevăzute de legea 16/2008 cu privire la conflictul de interese” cu sintagma „el se află în conflict de interes conform Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale”.

2. Completarea proiectului cu norme suplimentare care să prevadă expres procedura declarării conflictelor de interes și de soluționare a acestora (la elaborarea acestor norme de procedură se recomandă a se ține cont de cerințele legale din Legea nr.133/2016).

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Norme de trimitere defectuoase ● Lacună de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Promovarea intereselor contrar interesului public ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
--	--

- 10 -

Art.35 alin.(1) potrivit proiectului.

1) Comitetul de selecție al proiectelor are atribuția de a selecta proiecte depuse la GAL conform criteriilor de selecție și Strategiei de Dezvoltare Durabilă a Teritoriul GAL-ului, oferă consultanță privind elaborarea și condițiile de eligibilitate a proiectelor.

Obiecții:

Un prim aspect ce ține de competența Comitetului de selecție sunt criteriile de selecție a proiectelor la care se face trimitere în normă, fără a acorda o claritate care sunt aceste criterii și dacă ele vor fi unice pentru toate parteneriatele GAL, fie ele vor fi stabilite individual de către Comitet. Menționăm că doar simpla trimitere la careva cerințe fără a acorda o reglementare concisă/detaliată asupra acestora prezintă un risc de corupție, cu atât mai mult că domeniul de reglementare vizează un sector ce implică resurse financiare de finanțare a proiectelor locale, inclusiv și din banii publici. Acordarea competenței Comitetului de selecție de a stabili individual criteriile de selectare riscă să creeze abuzuri și acte de corupție în cadrul selectării proiectelor nemijlocite, deoarece acest Comitet pe lângă faptul că selectează proiectele, el poate și să stabilească criteriile de selecție, iar ulterior norma acordă și competența de a acorda consultații privind elaborarea și eligibilitatea proiectelor, ceea ce concentrează un spectru larg de competențe (stabilirea regulilor/criteriilor, selectarea proiectelor și consultarea participanților) într-un singur Comitet.

Astfel, pentru a exclude promovarea unor interese private în cadrul Comitetelor de selectare optăm ca criteriile de selectare a proiectelor să fie stabilite expres fie în prezentul proiect, fie de către un alt organ/subiect decât Comitetul de selecție. Aceste aspecte strategice necesită a fi reglementate prin norme de drept, pentru a se exclude aplicarea preferențială a textului legii.

Redacția actuală atentează asupra transparenței mecanismului de selectare a proiectelor în cadrul GAL. Amintim că potrivit Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, art.10: „Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: a) adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc [...]”.

Prin urmare, norma analizată necesită a fi revizuită și completată astfel, pentru a exclude riscurile de corupție identificate.

Recomandări:

Stabilirea expresă prin norme a criteriilor de selecție a proiectelor în cadrul GAL și evitarea acordării acestei competențe Comitetului de selecție (de a stabili criteriile de selectare a proiectelor).

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Stimularea concurenței neloiale ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
--	--

- 11 -

Art.36 potrivit proiectului.

1) GAL-ul dispune de o comisie de soluționare a litigiilor formată din 3 persoane, alese de adunarea generală pe un termen de 4 ani. Membrii comisiei de soluționare a litigiilor aleg pe unul dintre membrii săi drept președinte al comisiei. Un membru al Consiliului de administrare nu poate fi în același timp și membru al comisiei de soluționare a litigiilor.

2) Comisia de soluționare a litigiilor se ocupă de litigiile ce pot apărea din activitatea GAL-ului și a Comisiei de selecție.

Obiecții:

Stabilim că alin.(1) prevede expres că un membru al Consiliului de administrare nu poate fi în același timp și membru al Comisiei de soluționare a litigiilor (competența căreia potrivit alin.(2) este soluționarea litigiilor ce apar inclusiv în procesul de activitate al Comisiei de selecție a proiectelor).

Astfel, optăm pentru a lărgire a categoriilor de subiecți ce nu pot face parte din Comitetul de soluționare a litigiilor, pentru a garanta obiectivitatea și imparțialitatea soluționării fiecărei contestații. În acest sens, considerăm absolut necesar ca din această Comisie să nu poate face parte nici membrii Comisiei de selecție (deciziile cărora se vor examina și soluționa potrivit art.36 alin.(2)).

La fel, nu va fi argumentat dacă din această Comisie de soluționare a litigiilor GAL vor face parte paralel și membrii Comisiei de cenzori care răspunde de partea financiară a GAL. În acest sens, optăm și pentru interzicerea tuturor membrilor altor organe ale GAL să facă parte din Comisia de soluționare a litigiilor, pentru a asigura examinarea imparțială a oricărei contestații împotriva deciziilor GAL.

Concomitent, se atestă utilizarea termenilor diferiți la identificarea unui și același subiect, ceea ce riscă să creeze confuzii la aplicarea normelor proiectului. În acest sens, atenționăm că la art.24 din proiect autorul enumeră organele din cadrul GAL, iar la lit.f) este indicată „Comisia de contestații”, iar ulterior în articolul analizat (art.36 din proiect) deja se operează cu o altă denumire a organului și anume: Comisia de soluționare a litigiilor.

Astfel, optăm pentru menținerea unui limbaj unic, cu respectarea terminologiei, pentru a evita posibilele confuzii și proceduri birocratice care pot apărea datorită termenilor diferiți utilizați.

Recomandări:

1) Substituirea normei: „Un membru al Consiliului de administrare nu poate fi în același timp și membru al comisiei de soluționare a litigiilor” cu norma: „Membrii organelor GAL indicate la art.24 alin.(1) lit.a - lit.e) din prezenta lege, nu pot fi concomitent și membri al Comisiei de soluționare a litigiilor”.

2) Operarea la art.24 și 36 cu un singur termen fie „Comisia de contestații” sau „Comisia de soluționare a litigiilor”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 12 -

Art.37 potrivit proiectului.

Membrii Consiliului de administrare, ai comisiei de cenzori, ai comitetului de selecție și ai comisiei de soluționare a litigiilor nu sunt angajați ai GAL-ului și nu primesc salariu, dar au dreptul la rambursarea unor cheltuieli rezonabile ce rezultă din realizarea funcțiilor lor și pot, în funcție de bugetul GAL, să primească o indemnizație nominală în modul stabilit prin statut.

Obiecții:

Norma sus-citată în esență se acoperă reciproc și se contrazic în esență, rezultatul final fiind cel de a obține o remunerare pentru membri GAL (atenționăm care se declară o structură non-profit creat pe principiul voluntarității). Astfel, dacă inițial în normă se declară că membri organelor de administrare/de cenzor/de selecția a proiectelor/soluționare a litigiilor din cadrul GAL nu vor fi remunerați pentru munca depusă (aceasta fiind în scopul dezvoltării unor proiecte regionale), totuși din partea a doua a normei, deducem că aceștia pot beneficia de indemnizații nominale (fără a se cunoaște limitele acestor indemnizații și procedura acordării).

Prin urmare, se atestă norme contradictorii, în ceea ce privește remunerația sau obținerea unui profit de pe urma calității de membru în cadrul GAL. Totodată, prevederile date atentează la „principiul corespunderii resurselor cu competenței” declarat la art.3 din proiect care presupune „corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora”.

Într-o altă ordine de idei, asemenea prevederi pot atenta la transparența funcționării GAL, întrucât legiuitorul nu impune careva limite sau restricții/reguli asupra indemnizațiilor ce pot fi alocate, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

La art.37 alin.(1) se recomandă excluderea sintagmei „și pot, în funcție de bugetul GAL, să primească o indemnizație nominală în modul stabilit prin statut”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimonului
--	---

Art.38 alin.(2) și alin.(5) potrivit proiectului.

2) Administratorul este numit în funcție pe bază de concurs, de către Consiliul de administrare și acesta trebuie să aibă studii de licență în unul din domeniile: administrație publică, juridice, economice, implementării proiectelor sau tehnice. Administratorul GAL-ului nu poate fi rudă până la gradul IV pe linie dreaptă și colaterală cu vreun membru al Consiliului de administrare sau Comisiei de cenzori.

5) Contabilul-șef al GAL-ului este, de asemenea, numit în funcție pe bază de concurs [...]

Obiecții:

Cu referire la cerințele minime față de candidații la funcția de Administrator GAL menționăm că acestea sunt prezentate foarte general (în esență este obligatorie doar prezența unei diplome a studiilor de licență în anumite domenii stabilite). Iar cu referire la funcția de contabil-șef al GAL aceste cerințe în general nu sunt indicate. Astfel, atenționăm că aceste cerințe minime trebuie să fie stabilite exhaustiv în prezentul proiect pentru a acorda o transparență funcțiilor date. Lipsa unor condiții minime care trebuie întrunite de candidații la funcția de administrator va crea oportunități pentru alegerea unor persoane ce sunt incompatibile cu funcția dată, ceea ce contravine interesului general GAL. Astfel, se atestă un vid legislativ vis-a-vis de cerințele minime pentru candidații la funcția de administrator GAL contabil-șef al unui GAL, fapt ce creează condiții favorabile pentru un comportament coruptibil și tendința de implicare în manifestări de corupție a persoanelor responsabile de selectarea acestuia.

Un alt aspect important constă în faptul că proiectul nu oferă careva reglementări de procedură asupra modului de organizare a concursurilor menționate la alin.(2) și (5). Astfel, nu cunoaștem dacă aceste concursuri vor fi publice și transparente și cum se va asigura acest fapt, din moment ce legea de bază nu impune careva reguli de organizare, care ar asigura această transparență.

Lipsa reglementării coerente acordă proiectului un caracter declarativ și permite interpretarea extensivă a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare. Totodată, formularea propusă va face imposibilă tragerea la răspundere a subiectului responsabil, pentru luarea unor decizii abuzive, în ceea ce privește numirea/selectarea administratorului și contabilului-șef din cadrul GAL.

Recomandări:

1.

Completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze expres un minim de condiții ce trebuie întrunite de candidații la funcția de administrator și contabil-șef (pe lângă studiile indicate) de exemplu: 1) stabilirea unui minim de experiență; 2) reputație ireproșabilă și alte cerințe (acestea trebuie stabilite exhaustiv).

2. Stabilirea expresă prin norme că concursul de selectare la funcția de administrator și contabil-șef al GAL va fi unul public, asigurându-se accesul la informație privind organizarea și desfășurarea acestuia.

3. Completarea proiectului cu norme suplimentare care să prevadă că procedura de desfășurare a concursurilor sus-menționate va fi stabilită de un Regulament intern al GAL, aprobat de către Adunarea Generală.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- conflict de interese și/sau favoritism

- 14 -

Art.48 potrivit proiectului.

1) Proprietatea GAL se formează din orice surse neinterzise de lege. Drept surse de venit ale GAL-ului pot servi: a) cotizațiile anuale de membru; b) donațiile, granturile și moștenire; c) încasări din organizarea lecțiilor publice, expozițiilor, loteriilor, licitațiilor, acțiunilor sportive și de altă natură; d) subvențiile disponibile; e) mijloace materiale și financiare donate de sponsori și filantropi în conformitate cu Legea cu privire la filantropie și sponsorizare; f) mijloace financiare obținute în urma desemnării procentuale; g) dobânzile de întârziere pentru datoriile neachitate față de GAL; h) dobânzile la mijloacele financiare depuse de GAL în conturi bancare; i) mijloacele bănești parvenite din sancțiunile pecuniare, aplicate de GAL; j) venituri realizate din activități economice prevăzute în statut; k) comanda socială; l) alte venituri ce nu contravin actelor normative.

Obiecții:

Pentru început stipulăm că potrivit art.1 din proiect „Prezenta lege are drept scop stabilirea și reglementarea modului de creare și administrare a grupurilor de acțiune locală, drept entitate juridică specifică, non-profit, în vederea implementării strategiei de dezvoltare durabilă a teritoriului”.

Totodată, art.4 din proiect stabilește expres că „1) Grupul de Acțiune Locală este organizație necomercială. 2) Forma de organizare a Grupul de Acțiune Locală este „Asociație Obștească” cu statut special de interes public local, ce are ca scop dezvoltarea durabilă multidimensională a teritoriului său, cu implicarea actorilor privați, publici și din societatea civilă, prin acțiuni care le permite implementarea Strategiei de Dezvoltare Durabilă a Teritoriului în modul prevăzut de prezenta lege și alte acte normative. 3) Grupul de Acțiune Locală activează cu scopul de a implementa strategia de dezvoltare locală în conformitate cu Strategia de Dezvoltare Durabilă a Teritoriului, statutul și regulamentele sale interne”.

Cu referire la caracteristicile unei Asociații Obștești, (care potrivit proiectului va fi forma de organizare a GAL), Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, prevede expres la art.2 că „Asociație obștească este organizația necomercială constituită benevol de fondatori în vederea realizării scopurilor necomerciale pentru care a fost constituită”.

În acest context, nu sunt argumentate anumite surse de venit descrise la art.48 din proiect, în special:

- încasări din organizarea lecțiilor publice, expozițiilor, loteriilor, licitațiilor, acțiunilor sportive și de altă natură;
- mijloacele bănești parvenite din sancțiunile pecuniare, aplicate de GAL;
- venituri realizate din activități economice prevăzute în statut;
- comanda socială. Aceste venituri, nu au o tangență cu scopul urmărit prin crearea GAL și scopul declarat de autor în nota informativă. Totodată, aceste venituri sunt caracteristice unei activități de întreprinzător, ceea ce contravine conceptual scopului GAL. Astfel, nu este clar ce loterii, lecții publice și alte activități economice își propune să organizeze GAL și dacă aceste activități nu vor avea impact asupra scopului inițial de formare a acestei Asociații obștești (cu scop: non-profit). Totodată, nu este clar ce presupune veniturile din comanda socială.

Riscul unei asemenea abordări largi rezidă în posibilitatea de reprofilare a GAL (din persoană juridică non-profit, exclusiv de interes public local) într-o activitate de profit. Iar forma de organizare declarată și înregistrată va deveni de fapt ca un „scut de protecție” de la plata impozitelor pe venitul din activitățile economice desfășurate. Cu atât mai mult, ca la art.8 din proiect se optează direct pe o politică fiscală preferențială pentru activitatea GAL, cu scutirea parțială sau totală de la plata unor impozite stabilite de

legislația fiscală, ceea ce prezintă un risc sporit de corupție.	
Recomandări: Expunerea normei în următoare redacție: Drept surse de venit ale GAL- ului pot fi: a) cotizațiile anuale de membru; b) donațiile și/sau granturile; c) subvențiile acordate din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, în cadrul Programului LEADER; d) dobânzile la mijloacele financiare depuse de GAL în conturi bancare; e) alte venituri neinterzise prin lege.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Promovarea intereselor contrar interesului public ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova și propune un concept nou de organizare a cooperării intersectoriale la nivel local cu implicarea entităților publice, sectorul privat și societatea civilă, pentru promovarea unor programe de dezvoltare în sectorul rural.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate, parțial, rigorile de transparență decizională.

Cu referire la nota informativă, recomandăm autorului completarea acesteia cu compartimentul „fundamentarea economico-financiară” inclusiv cu indicarea datelor și calculului estimative, ce ar argumenta disponibilitatea bugetului de stat pentru implementarea normelor propuse.

Subsidiar, menționăm că nu a fost prezentată analiza impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, deși se impune această cerință întrucât proiectul elaborat aduce atingere intereselor sectorului privat ca partener GAL.

Totodată, în normele elaborate au fost identificate riscuri de corupție, în special:

- lipsa transparenței privind organizarea concursului de selectare a administratorului și contabilului-

șef în cadrul GAL;

- lipsa cerințelor minime vis-a-vis de candidații la funcția de administrator/contabil-șef în cadrul GAL;
- utilizarea neuniformă și diferită a termenilor din prezentul proiect, în special „Comisia de contestații” vis-a-vis de „Comisia de soluționare a litigiilor”;
- ambiguitatea procedurii de aderare a noilor membri GAL;
- prezența normelor de trimitere defectuoasă la acte normative abrogate, precum și la alte articole din proiect;
- lipsa normelor care să reglementeze expres incompatibilitățile calității de membru al unui GAL;
- prezența unor surse de venit în cadrul GAL, nejustificate etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.01.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal

C. Diacenco

