

CMD, 202



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. 062-535 din 31.01.2022

La nr. 2 din 14.01.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, Legea regnului animal nr.439/1995; Legea nr.1422/1997 privind protecția aerului atmosferic, etc.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>240</u>
" <u>02</u> "	<u>02</u> 20 <u>22</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7698 din 31.01.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, Legea regnului animal nr.439/1995; Legea nr.1422/1997 privind protecția aerului atmosferic, etc.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 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 a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra

acestuia.

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

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „[...] pentru a identifica inconsistențele existente în cadrul actual de reglementare și cel instituțional și a elimina eventualele constrângeri în procesul de revizuire a modului de atribuire a competenței de formare și administrare a Fondului Ecologic Național între diferite entități, s-a efectuat o analiză a cadrului normativ și instituțional actualmente în vigoare. [...]

Pentru eliminarea curențelor constatate și instituirea unui cadru normativ primar și instituțional eficient a fost elaborat proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative, conform cărora se redenumesc din Fondul Ecologic Național în Fondul Național de Mediu - ce reprezintă totalitatea mijloacelor bugetare, destinate finanțării programelor, proiectelor și altor activități desfășurate de autoritățile/instituțiile publice care exercită competențe în domeniul protecției mediului.

În acest sens, autorul a precizat că, „Proiectul prevede în principal modificarea și expunerea într-o nouă redacție a capitolului VIII din Legea nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, al cărui obiect specific de reglementare este modul de formare și administrare a Fondului Național de Mediu (FNM).

Noua redacție a acestui capitol, cuprinde o revizuire atât din punctul de vedere al formei și structurii, cât și din punct de vedere al conținutului normelor juridice care reglementează modul de creare și administrare a FNM. [...]

În această ordine de idei, proiectul vine cu o conceptualizare a definiției FNM ca fiind totalitatea mijloacelor bugetare, precum și a celor provenite din partea partenerilor de dezvoltare, destinate finanțării programelor, proiectelor și altor activități desfășurate de autoritățile/instituțiile publice care exercită competențe în domeniul protecției mediului. Pe de o parte, această definiție, în mod generic, stabilește sursele mijloacelor financiare care sunt parte a FNM, iar pe de alta, obiectivele pentru realizarea cărora aceste mijloace financiare pot fi alocate.”

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

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

Proiectul promovează interesul public privind restructurarea sistemului instituțional de protecție a mediului și crearea unui mecanism eficient pentru finanțarea proiectelor și programelor în domeniul protecției mediului.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

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

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele autorului indicate în nota informativă, implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național.

Potrivit notei informative: *„Implementarea proiectului ar putea implica anumite cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat în situația în care va fi necesară consolidarea capacităților structurii organizaționale din sfera de competență a Ministerului Mediului, care va fi investită cu competența de administrare a Fondului Național de Mediu. Aceste cheltuieli însă urmează a fi estimate în procesul de analiză a cadrului normativ al Guvernului și elaborare a modificărilor corespunzătoare.”*

Ca urmare, implementarea proiectului propus va necesita resurse financiare pentru consolidarea capacităților structurii organizaționale din sfera de competență a Ministerului Mediului (remanieri de personal etc.). La fel, aplicarea prevederilor propuse va necesita resurse financiare suplimentare pentru elaborarea/mentenanța sistemului informațional de stat pentru gestionarea proiectelor în domeniul protecției mediului, inclusiv crearea/ținerea resurselor informaționale de stat, instituirea entității responsabile de implementare a sistemului respectiv.

În acest sens, în notă se atestă lipsa estimării cheltuielilor legate de implementarea reglementărilor propuse, fapt ce creează incertitudini vizavi de presiunea reală asupra bugetului de stat. Acest fapt contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *„(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe*

parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.", iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

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

Întru respectarea prevederilor precitate supra, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

Respectiv, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituției și completarea notei informative în acest sens. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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 mare parte, 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 100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la

aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul conține norme ce reglementează activitatea Guvernului, autorității centrale pentru resursele naturale și mediu și a structurii organizaționale, entități responsabile de gestionarea/administrarea Fondului Național de Mediu.

Cu toate acestea, unele norme din proiect instituie atribuții abuzive ce pot determina admiterea manifestărilor de corupție de către agenții publici/entități publice responsabile de gestionarea/administrarea Fondului și compromite climatul de integritate instituțional (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată 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

- 1 -

Art.I pct.2 - art. 84 alin.(2), art.86, art.86/2 pct.4), art.86/3, art.IX alin.(2) potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.1515/1996 privind protecția mediului înconjurător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul VIII va avea următorul cuprins:

„Capitolul VIII. Fondul Național de Mediu [...]

Articolul 84. Sursele de constituire ale Fondului [...]

(2) Distribuirea anuală a mijloacelor financiare ale Fondului se efectuează, în conformitate cu legea bugetului de stat, prin aprobarea planurilor anuale operaționale de finanțare a proiectelor în domeniul protecției mediului, în conformitate cu obiectivele strategice în domeniul protecției mediului și în baza deciziei structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului. [...]

Articolul 86. Administrarea Fondului

(1) Guvernul, la propunerea autorității centrale pentru resursele naturale și mediu, atribuie competența de administrare a Fondului unei structuri organizaționale din sistemul administrativ al autorității centrale pentru resursele naturale și mediu.

(2) Finanțarea structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului poate fi efectuată și din contul mijloacelor financiare ale Fondului. [...]

Articolul 86/2. Competența autorității centrale pentru resursele naturale și mediu

În domeniul administrării Fondului, autoritatea administrației publice centrale de specialitate în domeniul mediului exercită următoarele atribuții: [...]

4) examinează rapoarte de activitate, în procesul de administrare a Fondului, al structurii organizationale din sistemul său administrativ, responsabile de administrarea Fondului, precum și alte rapoarte și informații privind activitatea de administrare a Fondului, și adoptă decizii pe marginea acestora pentru soluționarea problemelor identificate.

Articolul 86/3. Competența structurii organizationale responsabile de administrarea Fondului [...]

Art.IX - [...] (2) Proiectele în derulare finanțate din Fondul Ecologic Național, inclusiv cele din domeniul asigurării accesului populației la apă potabilă calitativă și sanitație se transferă în gestiunea structurii organizationale responsabile de administrarea Fondului Național de Mediu."

Obiecții:

Normele propuse atribuie administrarea Fondului Național de Mediu în competența unei structuri organizationale din sistemul administrativ al autorității centrale pentru resursele naturale și mediu.

Însă, examinând per ansamblu prevederile proiectului se atestă că acestea comportă un caracter echivoc în partea ce ține de reglementarea distinctă a entității publice responsabile de administrarea Fondului, fapt ce generează riscuri de corupție.

Utilizarea în textul proiectului a expresiilor de genul „*structurii organizationale responsabile de administrarea Fondului*”, „*structuri organizationale din sistemul administrativ al autorității centrale pentru resursele naturale și mediu*” nu determină cu certitudine entitatea nemijlocit competentă de administrare a Fondului, fapt care, la aplicare, va admite interpretări abuzive în acest sens. Lipsa unor reglementări clare privind entitatea responsabilă, riscă ca Fondul să fie administrat de către o entitate a cărei atribuții nu interferează cu domeniul propus reglementării, fapt care, în consecință va submina legalitatea modului de finanțare a proiectelor/programelor în domeniul protecției mediului.

Respectiv, nedeterminarea entității publice responsabile de administrarea Fondului duce la o ambiguitate administrativă legată de stabilirea organului competent cu astfel de atribuții.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textelor „*structurii organizationale responsabile de administrarea Fondului*”, „*structuri organizationale din sistemul administrativ al autorității centrale pentru resursele naturale și mediu*” , prin reglementarea expresă a entității publice competente de administrare a Fondului Național de Mediu.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.1 pct.2 - art.84 alin.(3) potrivit proiectului de lege

Art.1 - Legea nr.1515/1996 privind protecția mediului înconjurător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul VIII va avea următorul cuprins:

„Capitolul VIII. Fondul Național de Mediu [...]

Articolul 84. Sursele de constituire ale Fondului [...]

(3) Mijloacele financiare primite de la bugetele componente ale bugetului public național se gestionează prin Contul Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor, iar operațiunile financiare de executare a proiectelor de investiții cu finanțare din contul partenerilor de dezvoltare sunt derulate prin conturi bancare deschise în bănci comerciale.”

Obiecții:

Norma prenotată nu reglementează criteriile clare privind selectarea băncilor comerciale, prin intermediul cărora operațiunile financiare de executare a proiectelor de investiții cu finanțare din contul partenerilor de dezvoltare, vor gestiona mijloacele financiare în cauză. La fel, proiectul nu prevede restricțiile ce vizează operațiunile financiare ce pot fi derulate de către banca comercială care va gestiona resursele financiare respective. Aceste carențe creează condiții pentru alegerea discreționară a băncii comerciale.

Astfel, derularea operațiunilor financiare de executare a proiectelor de investiții cu finanțare din contul partenerilor de dezvoltare prin conturi bancare deschise în bănci comerciale poate genera riscuri de corupție aferente procedurii de selectare a băncii comerciale care va gestiona resursele financiare respective și ca urmare derularea operațiunilor.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea clară a criteriilor de selectare a băncilor comerciale, prin intermediul cărora operațiunile financiare de executare a proiectelor de investiții cu finanțare din contul partenerilor de dezvoltare, precum și restricțiile ce vizează operațiunile financiare ce pot fi derulate de către banca comercială care va gestiona resursele financiare respective.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.1 pct.2 - art.85 alin.(1) pct.2), 4) potrivit proiectului de lege

Art.1 - Legea nr.1515/1996 privind protecția mediului înconjurător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul VIII va avea următorul cuprins:

„Capitolul VIII. Fondul Național de Mediu [...]

Articolul 85. Finanțarea programelor și proiectelor

(1) Finanțarea programelor și proiectelor în domeniul protecției mediului se realizează în baza următoarelor principii: [...]

2) Echității și egalității de tratament - accesul la resursele financiare ale Fondului se asigură tuturor persoanelor juridice eligibile, iar modalitatea de finanțare a proiectelor în domeniul protecției mediului și criteriile de eligibilitate sunt aplicate în mod nediscriminatoriu față de toți solicitanții; [...]

4) Transparenței - activitatea de finanțare a programelor și proiectelor în domeniul protecției

mediului se realizează în cadrul unor processe transparente și participative, bazate pe proceduri aprobate și publicate în prealabil, cu asigurarea accesului la informația disponibilă conform legislației.”

Obiecții:

Normele prenotate nu reglementează clar criteriile de eligibilitate, conform cărora se va asigura accesul persoanelor juridice la resursele financiare ale Fondului Național de Mediu sau actul normativ care stabilește aceste criterii, procesele transparente și participative în cadrul cărora se va realiza activitatea de finanțare sau actul normativ care stabilește aceste procese și procedurile aprobate (ce fel de proceduri și de către cine sunt aprobate).

Stabilirea ambiguă a aspectelor enunțate supra, poate să creeze posibilitatea de a le interpreta diferit în situații diferite, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a le deroga de la ele.

Respectiv, lipsa unor prevederi clare în acest sens generează posibilitatea alegerii de către entitățile responsabile a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu prevederi clare privind criteriile de eligibilitate, conform cărora se va asigura accesul persoanelor juridice la resursele financiare ale Fondului sau actul normativ care stabilește aceste criterii, procesele transparente și participative în cadrul cărora se va realiza activitatea de finanțare sau actul normativ care stabilește procesele respective și procedurile aprobate (ce fel de proceduri și de către cine sunt aprobate).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

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
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art.I pct.2 - art.86 alin.(2) potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.1515/1996 privind protecția mediului înconjurător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul VIII va avea următorul cuprins:

„Capitolul VIII. Fondul Național de Mediu [...]

Articolul 86. Administrarea Fondului [...]

(2) Finanțarea structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului poate fi efectuată și din contul mijloacelor financiare ale Fondului.”

Obiecții:

Potrivit normei analizate, finanțarea structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului Național de Mediu poate fi efectuată și din contul mijloacelor financiare ale Fondului.

În această ordine de idei, proiectul stabilește că mijloacele financiare ale Fondului sunt destinate pentru

finanțarea proiectelor și programelor în domeniul protecției mediului, nu și pentru finanțarea unei structuri.

Astfel, se vor crea situații incerte cu referire la volumul mijloacelor financiare ce vor fi utilizate pentru finanțarea structurii enunțate supra. Pericolul coruptibil în acest caz constă în discreția excesivă entității responsabile de administrare a mijloacelor financiare ale Fondului de a stabili la latitudinea sa modul de repartizarea a resurselor financiare, existând, totodată riscul, ca aceste mijloacele să fie insuficiente pentru finanțarea proiectelor/programelor în domeniul protecției mediului. Or, Fondul se constituie pentru finanțarea programelor și proiectelor în domeniul protecției mediului.

Instituirea unor astfel de norme va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu.

Respectiv, intenția autorului în acest sens este una incertă, iar acest fapt determină utilizarea ineficientă a resurselor financiare ale Fondului, care sporesc riscul delapidării de fonduri.

Recomandări:

Se recomandă excluderea alin.(2) din art.86 potrivit proiectului de lege (Art.I).

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 5 -

Art.I pct.2 - art.86/3 pct.3), 4) și 7) potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.1515/1996 privind protecția mediului înconjurător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul VIII va avea următorul cuprins:

„Capitolul VIII. Fondul Național de Mediu [...]

Articolul 86/3. Competența structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului

În exercitarea competenței de administrare a Fondului, structura organizațională din sistemul administrativ al autorității centrale pentru resursele naturale și mediu, îndeplinește următoarele atribuții: [...]

3) coordonează activitățile autorităților și instituțiilor publice și a persoanelor juridice de drept privat, implicate în implementarea proiectelor finanțate de Fond, în scopul realizării eficiente și asigurării sinergiei în cadrul acestora;

4) asigură desfășurarea procedurilor de identificare, evaluare, selectare, finanțare și monitorizare a proiectelor în domeniul protecției mediului, în contextul administrării Fondului; [...]

7) întreprinde măsuri de asigurare a transparenței în procesul de administrare a mijloacelor financiare ale Fondului și implementarea proiectelor.”

Obiectii:

Norma analizată stabilește atribuții discreționare structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului Național de Mediu în exercitarea competenței sale de administrare. În acest sens, este incert modul în care structura respectivă va asigura desfășurarea procedurilor de identificare, evaluare, selectare, finanțare și monitorizare a proiectelor, ce fel de măsuri va întreprinde în vederea asigurării transparenței în procesul de administrare a mijloacelor financiare ale Fondului și implementare a proiectului și cum se vor asigura aceste măsuri (modul/măsurile aplicate).

La fel, este confuză și atribuția structurii organizaționale enunțate în ce privește coordonarea activității persoanelor juridice de drept privat, implicate în implementarea proiectelor finanțate de Fond, și anume ce activități se prezumă a fi coordonate și dacă acest fapt nu va determina săvârșirea actelor de corupție (corupere activă/pasivă, darea/luare de mită, conflict de interese/favoritism etc.).

Toate aceste deficiențe a reglementării atribuțiilor structurii organizaționale responsabile de administrarea Fondului denotă că activitatea acesteia se desfășoară într-un cadru obscur.

Respectiv, formularea neclară a atribuțiilor entității publice enunțate generează posibilitatea alegerii a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Reformularea normelor propuse la art.86/3 pct.3), 4) și 7), astfel încât să fie stabilite clar și fără echivoc modul în care structura organizațională responsabilă de administrarea Fondului Național de Mediu va asigura desfășurarea procedurilor de identificare, evaluare, selectare, finanțare și monitorizare a proiectelor, ce fel de măsuri va întreprinde în vederea asigurării transparenței în procesul de administrare a mijloacelor financiare ale Fondului și implementarea proiectului și cum se vor asigura aceste măsuri, precum și modul de coordonare a activităților persoanelor juridice de drept privat.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova pentru a identifica inconsistențele existente în cadrul actual de reglementare și cel instituțional și a elimina eventualele constrângeri în procesul de revizuire a modului de atribuire a competenței de formare și administrare a Fondului Ecologic Național între diferite entități. În acest sens, s-a efectuat o analiză a cadrului normativ și instituțional actualmente în vigoare pentru eliminarea carențelor constatate și instituirea unui cadru normativ primar și instituțional eficient.

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

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Proiectul conține factori de risc și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lacună de drept, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative,

nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea, lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice, temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

31.01.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

