



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-5958 din 13 LD 2017
Nr.283 din 21 septembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea legii viei și vinului nr.57-XVI din 10 martie 2006.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4484 din 13.10.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii viei și vinului nr.57-XVI din 10 martie 2006 (art.32/1, art.32/3)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este Adunarea Populară a Găgăuziei, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 adoptat".

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 aceleași 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 21.09.2017, 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 28.09.2017, 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 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Scopul proiectului de lege: păstrarea și dezvoltarea ramurii strategice a economiei UTA Găgăuzia - producere vinului și viei.

Obiectivele principale ale proiectului de lege:

- a) crearea unui institut regional pentru implementarea mecanismelor de atragere a resurselor financiare interne și externe pentru rezolvarea problemelor prioritare ale complexului de vie și vinuri al UTA Găgăuzia;
- b) revitalizarea viticulturii și a industriei vitivinicole;
- c) consolidarea imaginii UTA Găgăuzia, ca regiune cu tradiții în cultivarea viei și producerea vinului;
- d) creșterea exportului de vinuri de calitate;
- e) creșterea culturii consumului de vin;
- f) excluderea măsurilor neconstituționale, dubla impunere a producătorilor de vie și vin. ”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că scopul real al acestuia corespunde cu scopul anunțat de autor în nota informativă, însă argumentele invocate justifică parțial scopul declarat, datorită abordării unilaterale și promovării intereselor unor producători de produse vinicole din Republica Moldova (în speță, producătorii din UTA Găgăuzia).

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

Proiectul promovează interesele producătorilor de produse vinicole din UTA Găgăuzia, de a fi scutiți de contribuția obligatorie la formarea Fondului viei și vinului conform art.32/3 din Legea nr.57-XVI/2006.

Soluția identificată de către autorul proiectului este neargumentată în raport cu impactul real al implementării proiectului. Astfel, modificările propuse, riscă să prejudicieze interesele legale a producătorilor de produse vinicole (alții de cât cei din UTA Găgăuzia), prin crearea unei inechități în activitatea de întreprinzător și sporirea concurenței nelocale.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Însă, argumentele invocate sunt subiective și abordează soluțiile proiectului în mod unilateral. Totodată, această abordare riscă să discrimineze restul producătorilor de vinuri din Republica Moldova, cei care contribuie la formarea Fondului viei și vinului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, nota informativă stipulează că *„Punerea în aplicare a acestui proiect de lege nu va provoca alocarea de resurse financiare publice suplimentare"*.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *„e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător [...]"*.

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.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Proiectul stabilește norme privind scutirea unor producători de producție vitivinicoli din Republica Moldova de la plata contribuției în Fondul viei și vinului. Prin urmare, prevederile propuse au impact direct asupra producătorilor din sectorul vitivinicol, 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.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]".

Astfel, conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului se atestă dispoziții normative (a se vedea pct.2 potrivit proiectului) ce contravin principiilor de bază de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător statuate în Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, în speță „egalitatea în drepturi și egalitatea intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător sau o altă activitate prevăzută de lege ce condiționează inițierea și/sau desfășurarea activității de întreprinzător într-un anumit domeniu". Aspectele date sunt detaliat descrise în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Prin proiect nu se reglementează activitatea unor agenți publici sau a unor entități publice.

Cu toate acestea, în procesul de realizare a prevederilor, va permite crearea Biroului al Viei și Vinului din UTA Găgăuzia, structură ce va activa în scopul susținerii producătorilor de produse vinicole din UTA Găgăuzia, fără a oferi o reglementare detaliată asupra competenței biroului sus-citat. Aspectele date sunt detaliat descrise 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 -
<p>Pct.1 potrivit proiectului</p> <p>1. La articolul 32¹.</p> <p>Se completează articolul cu alineatele 1¹, 2¹, 3¹ cu următorul cuprins:</p> <p>„(1¹) <u>În UTA Găgăuzia, pe baza legii locale a Adunării Populare, activează Biroul al Viei și Vinului din UTA Găgăuzia</u>”.</p> <p>„(2¹) Statutul Biroului al Viei și Vinului din UTA Găgăuzia se aprobă de către Comitetul Executiv al Găgăuziei”.</p> <p>„(3¹) <u>Activitatea Biroului al Viei și Vinului din UTA Găgăuzia este finanțată în baza legii locale a Adunării Populare din Fondul special al bugetului central al UTA Găgăuzia</u>”.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma propusă oferă posibilitatea creării unui Birou al Viei și Vinului în UTA Găgăuzia, fără a stabili o continuitate asupra acestui fapt sau scopul creării unei structuri separate de Oficiul Național al Viei și Vinului. Astfel, proiectul nu reglementează competențele de bază ale Biroului, precum și limitele de competență și coraportul dintre această entitate și Oficiului Național al Viei și Vinului. Astfel, nu e suficient doar instituirea acestei structuri noi dacă nu se acordă o reglementare de bază asupra funcționării ei, similar ca în cazul Oficiului Național al Viei și Vinului, activitatea de bază a căreia este reglementată în art.32¹ și 32² din Legea nr.57/2006. O asemenea abordare acordă discreții excesive autorităților din UTA Găgăuzia, de a-și crea condiții preferențiale sau chiar stabilirea unor norme contradictorii cu sistemul național, sporind concurența neloyală pe piața vinicolă națională.</p> <p>Lipsa reglementării coerente a aspectelor, precum: scopul creării, atribuțiile de bază stabilite prin actul legislativ național etc., va acorda un caracter lacunar și netransparent asupra activității Biroului sus-citat. La fel, formularea dată acordă posibilitatea de aplicare a normei în interpretare preferențială, vis-a-vis de conceptul creării și funcționării entității propuse.</p> <p>Totodată, ambiguitatea expunerii și reglementării domeniilor sus-enunțate va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru activitatea frauduloasă/defectuoasă a Biroului Viei și Vinului din UTA Găgăuzia.</p>
<p>Recomandări:</p> <p>Completarea proiectului cu norme suplimentare care vor stabili expres atribuțiile de bază, cu indicarea limitelor de competență și structura Biroului Viei și Vinului din UTA Găgăuzia. La fel, se impune necesitatea unei reglementări clare și exprese a coraportului dintre Biroul al Viei și Vinului din UTA Găgăuzia și Oficiul Național al Viei și Vinului.</p>

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Lacună de drept ● Prevederi discriminatorii ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	---

- 2 -

Pct.2 potrivit proiectului

2. La articolul 32³

„Punctul a) aliniatul (3) va avea următorul cuprins: a) contribuțiile obligatorii ale producătorilor de produse vitivinicole, cu excepția producătorilor înregistrați în UTA Găgăuzia”;

Punctul a) aliniatul (4) va avea următorul cuprins: „a) producătorii de viță altoită pentru producerea strugurilor destinați fabricării produselor vitivinicole, cu excepția producătorilor înregistrați în UTA Găgăuzia”;

Punctul b) aliniatul (4) va avea următorul cuprins: „b) producătorii de vinuri, cu excepția producătorilor înregistrați în UTA Găgăuzia”;

Punctul c) aliniatul (4) va avea următorul cuprins: „c) producătorii de băuturi pe bază de vin, de produse obținute pe bază de vin, cu excepția producătorilor înregistrați în UTA Găgăuzia”.

Obiecții:

Prevederea dată contravine normelor statuate în Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător care statuează la art.5 „egalitatea în drepturi și egalitatea intereselor legitime ale tuturor persoanelor fizice și persoanelor juridice care practică activitate de întreprinzător sau o altă activitate prevăzută de lege ce condiționează inițierea și/sau desfășurarea activității de întreprinzător într-un anumit domeniu”. Astfel, prin excepțiile propuse se va crea circumstanțe de inechitate și discriminare între producătorii de produse vinicole la nivel național, prin impunerea unora de a contribui la Fondul Viei și Vinului și exceptarea altor producători. Prin urmare, riscul identificat constă în posibilitatea creării unei concurențe neloiale pe piața națională a vinurilor.

Totodată, adoptarea în practică a unei asemenea reglementări va genera o „migrație” fictivă a anumitor producători de produse vinicole de rea-credință. Aceste persoane din dorința/intenția de a fi exceptați de la contribuția stabilită de Legea nr.57/2006, fraudând prevederile legale, vor urmări înregistrarea agentului economic pe teritoriul UTA Găgăuzia. Astfel, această „migrație post-factum” va genera acte de corupție activă/pasivă și favoritism.

Recomandări:

În varianta prezentată normele elaborate sunt inoportune.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor ● Prevederi discriminatorii ● Stimularea concurenței neloiale 	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 - conflict de interese și/sau favoritism
--	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă, al cărui scop constă în exceptarea producătorilor de produse vinicole din UTA Găgăuzia de la plata contribuției obligatorie în Fondul viei și vinului conform art.32/3 din Legea nr.57-XVI/2006.

Autorul nu a respectat, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Cu referire la argumentarea soluției normative, nu au fost aduse comentarii echidistante, obiective și pertinente în ceea ce privește exceptarea propusă. Normele elaborate riscă să stimuleze concurența neloială între producătorii de produse vinicole la nivel național.

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

13.10.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector superior

