



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-3579 din 29.06. 2020

La nr. 243 din 12.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate.

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

Director

Ruslan FLOCEA

| | |
|---|---------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA | |
| O.D.P. Nr. | 1681 |
| "03" | 07 2020 |
| Ora | |



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6608 din 29.06.2020

la proiectul de lege privind regimul zonelor defavorizate

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 grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, 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, proiectul are drept scop *"Depășirea inegalităților sociale din cadrul zonelor defavorizate, precum și asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriului național din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind regimul zonelor defavorizate. În acest sens, autorul a precizat că, *"Aprobarea legii privind acordarea statutului de zonă defavorizată va avea un impact puternic asupra depășirii inegalităților sociale din zonele defavorizate, ceea ce va conduce la asigurarea unei dezvoltări regionale echilibrate în Republica Moldova."*

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 dezvoltarea infrastructurii sociale, diversificarea ocupării, creșterea nivelului ocupării și reducerea șomajului, creșterea bunăstării locuitorilor și depășirea riscului sărăciei în localitățile defavorizate.

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 prevederile proiectului de lege expertizat, implementarea acestora necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Potrivit autorului: *"Proiectul de lege privind acordarea regimului de zone defavorizate va contribui la eficientizarea cheltuielilor publice destinate procesului de combatere a sărăciei, la creșterea calității vieții în aceste zone, la creșterea coeziunii teritoriale, condiție extrem de importantă în asigurarea durabilității dezvoltării economice și sociale a țării. Pentru realizarea acestui scop, vor fi utilizate resurse financiare din cadrul Programului național de intervenție pentru depășirea deprăvirilor în zonele defavorizate care va reprezenta instrumentul principal de finanțare a proiectelor și programelor de dezvoltare regională din zonele defavorizate, precum și din alte surse. [...]"*

Proiectul de lege prevede instituirea unui Program național de intervenție pentru depășirea deprăvirilor în zonele defavorizate gestionat de către Consiliul Național de Dezvoltare Regională cu un buget de circa 200 mil. lei."

Totodată, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate în proiectul de lege expertizat, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit 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"*.

Astfel, 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.

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 *"textului 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.

Însă, unele norme din proiect sunt formulate confuz referitor la expresia *"ministerelor sectoriale"*, nefiind suficient de clar modul de organizare și funcționare a ministerelor conform criteriului sectorial.

De asemenea, prevederile proiectului conțin termeni care nu au o reglementare în legislație de genul "asociații familiale".

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raportul de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu Legea nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, privind instituirea unei categorii de șomeri, care la aplicare vor crea situații discriminatorii și astfel va fi încălcat dreptul la muncă, consfințit de art.43 din Constituția Republicii Moldova (a se vedea tabelul cu analiza detaliată prezentată în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea autorităților publice responsabile de implementarea eficientă a regimului zonelor defavorizate (Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediu, autoritățile administrației publice locale, Agențiile pentru Dezvoltare Regionale și Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere dreptului la muncă și protecția muncii consacrat de art.43 din Constituția Republicii Moldova, care stabilește că salariații au dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

| |
|--|
| - 1 - |
| <p>Art.5 alin.(10) potrivit proiectului de lege privind regimul zonelor defavorizate</p> <p>Articolul 5. Rolul autorităților publice locale și al Agențiilor pentru Dezvoltare Regionale (ADR) în vederea implementării regimului zonelor defavorizate este definit de următoarele direcții. [...]</p> <p>(10) Unitățile administrativ-teritoriale care au solicitat și au primit statutul de zonă defavorizată vor elabora, în colaborare cu alți actori locali și autorități ale administrației publice locale/raionale, diverse propuneri de proiecte, solicitări de finanțare individuală sau colectivă din partea fondurilor aflate sub răspunderea <u>ministerelor sectoriale</u> sau al unor fonduri internaționale, pe care le vor comunica în prealabil și Agenției de Dezvoltare Regională, în calitate de autoritate coordonatoare pentru teritoriile desemnate cu regim de "zonă defavorizată". [...]</p> |
| <p>Obiecții:</p> <p>Conform normei precitate, unitățile administrativ-teritoriale au obligația de a elabora, în colaborare cu alți actori și autorități ale administrației publice locale/raionale, solicitări de finanțare individuală sau colectivă din partea fondurilor aflate sub răspunderea ministerelor sectoriale.</p> <p>Astel, expresia utilizată de genul "<i>ministerelor sectoriale</i>" are un sens confuz, nefiind suficient de clar modul de organizare și funcționare a ministerelor conform criteriului sectorial. Or, conform art.9 alin.(1) din Legea</p> |

nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate "Ministerele sînt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sînt încredințate."

Recomandări:

De a substitui textul "ministerelor sectoriale" cu textul "ministerelor de resort".

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.6 alin.(1) potrivit proiectului de lege privind regimul zonelor defavorizate

Articolul 6. Stimulente fiscale și non-fiscale în susținerea activităților economice

(1) Societățile comerciale, întreprinderile mici și mijlocii, societățile pe acțiuni cu capital mixt și străin, dar și întreprinzători particulari sau întreprinderi individuale și asociații familiale, înregistrate conform legislației în vigoare, care au sediul social și își desfășoară activitatea pe teritoriul zonelor defavorizate, pot beneficia, în funcție de activitatea prestată, pentru investițiile noi realizate în această zonă, de una sau mai multe facilități:

Obiecții:

Art.6 alin.(1) din proiectul de lege enumeră exhaustiv persoanele juridice/fizice care pot beneficia, în funcție de activitatea prestată, pentru investițiile noi realizate în această zonă, de una sau mai multe facilități.

Astfel, cuvintele "asociații familiale" în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că o astfel de formă de organizare juridică nu este reglementată de legislația națională, ceea ce îi conferă un sens echivoc și poate genera anumite confuzii la aplicare.

Conform art.297 al Codului civil, "Asociație este organizația necomercială constituită benevol de fondatori, în modul prevăzut de lege, pentru satisfacerea unor necesități necomerciale.", iar potrivit alin.(6) din norma precitată "Particularitățile constituirii, ale activității, statutul juridic al diferitor tipuri de asociații se stabilesc prin lege."

Pericolul acestui factori de risc constă în faptul că, la aplicare, termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Recomandări:

De a exclude cuvintele "asociațiile familiale":

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.6 alin.(4) lit.f) potrivit proiectului de lege privind regimul zonelor defavorizate

(4) Subiecții prevăzuți la alin.(1) pot beneficia de subvenții pentru: [...]

f) angajarea absolvenților instituțiilor de învățământ, tinerilor cu vârstă între 16 și 24 de ani care nu au loc de muncă, șomerilor care au peste 45 ani, șomerilor părinți unici susținători de familie, persoanelor în etate aflate aproape de pensionare și persoanelor cu dizabilități. Aceste categorii de salariați pot fi scutiți de la plata impozitului pe venit, conform Codului fiscal.

Obiecții:

Potrivit normei precitate, societățile comerciale, întreprinderile mici și mijlocii, societățile pe acțiuni cu capital mixt și străin, dar și întreprinzători particulari sau întreprinderi individuale și asociații familiale, pot beneficia de subvenții pentru angajarea șomerilor care au peste 45 ani, șomerilor părinți unici susținători de familie. Aceste norme vor crea la aplicare o situație anumită în avantajul sau dezavantajul unei sau altei persoane care are calitatea de șomer.

Astfel, prin instituirea unei categorii de șomeri, contrar Legii nr.105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, prevederile proiectului se vor considera discriminatorii față de persoanele care au calitatea de șomer, însă nu au împlinit vârsta de 45 de ani sau nu sunt unici susținători de familie, fiindu-le limitat astfel dreptul la muncă, consfințit de art.43 din Constituția Republicii Moldova, care la alin.(1) prevede că *"Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului."*

Conform art.20 alin.(1) al Legii precitat, *"Șomer este considerată persoana aflată în căutarea unui loc de muncă, care întrunește cumulativ următoarele condiții: a) are vârsta cuprinsă între 16 ani și vârsta stabilită pentru obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă sau la o altă categorie de pensie, conform legislației în vigoare, cu excepția persoanelor care exercită dreptul la pensie de urmaș și la pensie de dizabilitate, cărora li se recomandă încadrarea în câmpul muncii în baza programului individual de reabilitare și incluziune socială; b) este aptă pentru prestarea unei muncii; c) nu are un loc de muncă; d) nu studiază la o formă de învățământ cu frecvență; e) caută activ un loc de muncă atât în mod individual, cât și prin intermediul subdiviziunii teritoriale și este disponibilă să înceapă activitatea de muncă; f) este înregistrată cu statut de șomer la subdiviziunea teritorială."*

Recomandări:

De a exclude textul *"care au peste 45 ani, șomerilor părinți unici susținători de familie"*.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop depășirea inegalităților sociale din cadrul zonelor defavorizate, precum și asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriului național din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare.

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.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum sunt:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive - referitor la expresia utilizată de genul "*ministerelor sectoriale*", care are un sens confuz, nefiind suficient de clar modul de organizare și funcționare a ministerelor conform criteriului sectorial;
- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect - prevederile proiectului conțin termeni care nu au o reglementare în legislație de genul "*asociații familiale*";
- concurența normelor de drept, limitarea neîntemeiată a drepturilor omului, prevederi discriminatorii - instituirea unei categorii de șomeri, care la aplicare vor crea situații discriminatorii și astfel va fi încălcat dreptul la muncă, consfințit de art.43 din Constituția Republicii Moldova.

Prin urmare, proiectul conține factori de risc și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Totodată, 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.

29.06.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal



