



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 21/CH

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

Nr. 06/2-1220 din 21.02 2020
La nr. 21 din 03.02.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind acordarea ajutorului de stat sub formă de alocații bugetare unice producătorilor agricoli pentru compensarea accizului la motorină.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	652	
"24"	02	2020
Oră		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6341 din 20.02.2020

la proiectul de lege privind acordarea ajutorului de stat sub formă de alocații bugetare unice producătorilor agricoli pentru compensarea accizului la motorină

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

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

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

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

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

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

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

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*

- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

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

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*prin prezenta inițiativă legislativă se propune, începând cu anul 2020, instituirea unei scheme de ajutor de stat pentru compensarea accizei la motorina utilizată în agricultură, prin eliminarea impozitării motorinei, utilizată la efectuarea lucrărilor mecanizate în agricultură în sectoarele vegetal, zootehnic și îmbunătățiri funciare*”.

Totodată, în notă se mai menționează că proiectul „*are drept scop acordarea ajutorului de stat sub formă de alocații bugetare unice pentru compensarea a 100% din valoarea accizei la motorina utilizată în agricultură*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune ca producătorii agricoli, deținători de terenuri, să beneficieze de ajutor de stat sub formă de alocații bugetare unice pentru compensarea accizului la motorină, pe parcursul anului 2020, în mărime de: suma accizului la un litru/per hectar.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă nu corespunde în totalitate scopului real al proiectului, deoarece în notă se menționează despre compensarea totală a valorii accizelor la motorină, însă în proiect se prevede compensarea doar a sumei accizului la un litru per hectar.

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

Prin proiect se urmărește susținerea producătorilor agricoli deținători de teren, prin compensarea accizului la motorină.

În pofida faptului că proiectul nu conține careva criterii de discriminare sau clasificare, totuși implementarea acestuia ar putea cauza anumite situații de inechitate. Având în vedere faptul că mărimea alocației depinde de suprafața terenurilor, producătorii agricoli cu suprafețe mici de

terenuri vor fi dezavantajați deoarece o alocație bănească scăzută nu-i va stimula pentru depunerea cererilor.

Prin urmare, rezultatele implementării proiectului pot fi de natură să lezeze interesul producătorilor agricoli mici și să avantajeze interesul producătorilor agricoli mari, fapt care nu este în concordanță cu interesul public.

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 descrie sumar impactul proiectului asupra domeniului agricol. Nu este prezentat numărul producătorilor agricoli care ar putea beneficia de alocația reglementată din proiect și valoarea, ponderea acestei alocații pentru un producător agricol.

Mai mult decât atât, nota conține date aflate în disonanță cu prevederile proiectului referitor la cuantumul alocației. Astfel în proiect se prevede un cuantum de „suma accizului la un litru/per hectar”, însă în notă se prevede un cuantum de „100% din valoarea accizei la motorina utilizată în agricultură”.

În aceste condiții, se impune revizuirea datelor din nota informativă și complinirea acesteia cu noi informații care ar susține impactul pozitiv al proiectului.

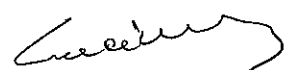
I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Potrivit notei informative „Impactul proiectului de lege privind acordarea ajutorului de stat producătorilor agricoli pentru compensarea accizului la motorină în perioada lucrărilor de primăvară, pentru producătorii agricoli va constitui micșorarea poverii fiscale cu 627 milioane lei pentru producătorii agricoli și garantarea lucrărilor agricole”.

Implementarea proiectului presupune un impact bugetar, prin faptul că o anumită marjă a accizelor pentru motorină va fi compensată producătorilor agricoli. În nota informativă se indică suma de 627 milioane de lei, aceasta reprezentând cuantumul aproximativ al tuturor accizelor pentru motorină achitate de producătorii agricoli. Însă, prin proiect se propune ca, compensarea accizelor să se calculeze după formula: suma accizului la un litru/per hectar.

Așadar, urmează a fi ajustate datele din nota informativă în conformitate cu prevederile proiectului.



Concomitent, urmează a fi analizat și impactul proiectului asupra bugetului de stat, în ceea ce privește disponibilitatea resurselor și menținerea stabilității bugetare.

Totodată, având în vedere că accizele constituie o sursă directă a veniturilor bugetare în baza cărora se formează și consolidează bugetul de stat, se atestă faptul că proiectul este înaintat fără acceptul Guvernului, în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar, fără evaluarea repercursiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale referitoare la procedura bugetară prevăzută la art. 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție.

Prin urmare, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor art. 131 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”*.

În consecință, în lipsa fundamentării economico-financiare, și a efectuării unei analize *ex-ante* a prevederilor propuse, din punct de vedere al evaluării impactului bugetar, și care să stabilească efectele și consecințele promovării proiectului, se poate periclita finalitatea scontată a proiectului propus, prejudiciind astfel interesul public.

De asemenea, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca acesta să fie acceptat de Guvern.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

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

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

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

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

g) se evită tautologiile juridice;

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

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art. 54 din Legea nr. 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Proiectul reglementează acordarea ajutoarelor de stat în beneficiul producătorilor agricoli, prin urmare acesta urmează a fi avizat de către Consiliul Concurenței. În acord cu prevederile art. 2 din Legea nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat, „Autoritatea care deține atribuții de autorizare, monitorizare și raportare a ajutorului de stat este Consiliul Concurenței”.

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

Proiectul stabilește în sarcina Guvernului aprobarea unui Regulament de acordare a ajutorului de stat sub formă de alocații bugetare producătorilor agricoli pentru compensarea accizului la motorină.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -
Art. I din proiect <i>„Art. I - Producătorii agricoli, deținători de terenuri, vor beneficia de ajutorul de stat sub formă de alocații bugetare unice pentru compensarea accizului la motorină, pe parcursul anului 2020, în mărime de: suma accizului la un litru/per hectar”.</i>
Obiecții: Prin proiect se prevede acordarea în beneficiul producătorilor agricoli deținători de terenuri, a unei alocații bugetare unice în mărime de: suma accizului la un litru per hectar. În conformitate cu datele din Anexa nr. 1 a Titlului IV „Acizele” din Codul fiscal, mărimea accizului pentru motorină în anul 2020 este de <u>2508 lei pentru o tonă</u> . În acord cu pct. 6 din Metodologia formării și aplicării prețurilor la produsele petroliere, aprobată prin Hotărârea ANRE nr. 102/2016, densitatea medie a motorinei este de 0,841 kg/litru. În consecință, mărimea accizului pentru motorină constituie 2508 lei pentru 841 litri, iar, pentru un litru de motorină, mărimea accizului este de aproximativ 3 lei (2,98 lei). Respectiv, prin proiect se propunea acordarea unei alocații de 3 lei pentru un hectar de teren cu scopul de a compensa accizul la motorină. Acestea fiind menționate, putem sesiza faptul că alocația respectivă va profita doar producătorilor agricoli mari, care dețin terenuri cu suprafețe imense. Or, un producător agricol care deține 100 ha de teren ar putea fi dezinteresat în obținerea a 300 de lei, fiind posibil ca cheltuielile efectuate în legătură cu solicitarea și primirea acestei alocații să fie mai mari decât însăși alocația. Deși, în aparență, proiectul conține norme fără careva criterii de discriminare sau avantajare, totuși, la

implementarea acestuia, se vor reliefa anumite situații de discriminare, și anume, producătorii agricoli mari vor fi avantajați față de producătorii agricoli mai mici. Mai mult decât atât, producătorii agricoli deținători de terenuri cu suprafețe mici, în multe cazuri nici nu vor solicita alocația respectivă.

În asemenea condiții, proiectul poate încuraja interesul companiilor mari de a-și promova regulile convenabile lor în detrimentul companiilor mici. Respectiv, pot fi generate manifestări de corupție prin prisma tentației de influențare abuzivă a agenților publici de a adopta acte normative pentru avantajul unui grup restrâns de persoane.

Implementarea proiectului va consemna legalizarea realizării prioritare a unor interese individuale sau de grup, în pofida și în detrimentul intereselor altor subiecți de drept.

În concluzie, prin proiect se promovează interesele tuturor producătorilor agricoli, însă de fapt, beneficiile reglementate vor profita doar companiilor mari, ceea ce presupune condiții prielnice pentru apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Se recomandă instituirea unui mecanism care ar susține deopotrivă toți producătorii agricoli și ar preveni înlăturarea producătorilor agricoli mici de la beneficiul compensării accizului la motorină.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Stimularea concurenței neloiale

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

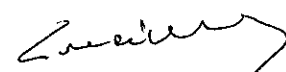
Prin proiect se propune ca producătorii agricoli, deținători de terenuri, să beneficieze de ajutor de stat sub formă de alocații bugetare unice pentru compensarea accizului la motorină, pe parcursul anului 2020, în mărime de: suma accizului la un litru/per hectar.

În pofida faptului că proiectul nu conține careva criterii de discriminare sau clasificare, totuși implementarea acestuia ar putea cauza anumite situații de inechitate. Având în vedere faptul că mărimea alocației depinde de suprafața terenurilor, producătorii agricoli cu suprafețe mici de terenuri vor fi dezavantajați deoarece o alocație bănească scăzută nu-i va stimula pentru depunerea cererilor.

Prin urmare, rezultatele implementării proiectului pot fi de natură să lezeze interesul producătorilor agricoli mici și să avantajeze interesul producătorilor agricoli mari, fapt care nu este în concordanță cu interesul public.

Implementarea proiectului poate fi precedată sau urmată de manifestări de corupție prin influențarea abuzivă a agenților publici de a adopta acte normative convenabile unui grup restrâns de subiecți în detrimentul interesului public.

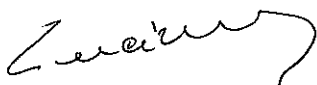
Nota informativă descrie sumar impactul proiectului asupra domeniului agricol și bugetar. Mai mult decât atât, nota conține date aflate în disonanță cu prevederile proiectului referitor la cuantumul alocației. Astfel în proiect se prevede un cuantum de „suma accizului la un litru/per hectar”, însă în notă se prevede un cuantum de „100% din valoarea accizei la motorina utilizată în agricultură”.



Având în vedere faptul că, proiectul are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat, adoptarea acestuia urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale conform exigențelor art. 131 alin. (4) din Constituție, potrivit căroră „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

În concluzie, autorul urmează să ajusteze și să completeze nota informativă, precum și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

20.02.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal

