

CA1, FJ



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. 06/2-5560 din 23.08.2021

La nr. 171 din 09.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

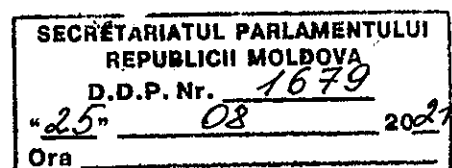
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.18 din Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7369 din 23.08.2021

la proiectul de lege pentru modificarea art.18 din Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural (art.18 alin.(2))

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 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 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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea

anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, autorul enunță că „Sporirea necesarului de alocări bugetare destinate subvenționării în dezvoltarea agriculturii și mediului rural este determinată de dinamica resurselor financiare achitate solicitanților de subvenții care prezintă o tendință de acoperire tot mai redusă a numărului de dosare înaintate spre subvenționare”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.18 din Legea nr. 276/2016 prin stabilirea alocațiilor anuale din bugetul de stat, cumulativ cu alte surse, pentru Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural în pondere de nu mai puțin de 4% din cheltuielile aprobate ale bugetului de stat.

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 interesele solicitanților de subvenții prin majorarea valorii bugetului destinat achitării ajutoarelor financiare sub formă de subvenții. Astfel, se relevă că normele proiectului sunt conforme interesului 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”.*

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Cu toate că argumentele invocate de autor ar justifica necesitatea elaborării proiectului, soluția de stabilire a valorii procentuale pentru determinarea cuantumului alocației anuale a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural nu este suficient argumentată, în special în condițiile adoptării Legii nr.172/2018 care a modificat art.18 din Legea nr.276/2016, eliminând cuantumul procentual de 2%.

Prin urmare, se relevă necesitatea completării notei informative în privința prezentării raționamentelor concludente ce ar demonstra oportunitatea stabilirii cotei procentuale pentru

determinarea alocației anuale a Fondului național menționat.

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 proiectul va presupune majorarea alocației anuale a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural la valoarea de 4% din cheltuielile aprobate în bugetul de stat preconizat pentru anul 2022. În acest sens, autorul menționează că *„Implementarea prevederilor acestui proiect implică cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat care vor fi necesare începând cu anul 2022”*.

În consecință, reieșind din normele statuate la art.131 alin.(4) din Constituție *„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”*.

Mai mult, se atenționează necesitatea corelării proiectului la politica bugetar-fiscală a statului. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 statuează la art.8 alin.(2) interdicția stabilirii relațiilor între anumite tipuri de resurse și cheltuieli.

Totodată, apreciind impactul financiar pe care îl poate avea proiectul asupra bugetului de stat, precum și în temeiul prevederilor art.17 alin.(1) din Legea nr.181/2014 și art.34 alin.(5) din Legea nr. 100/2017 se stabilește obligativitatea supunerii proiectului expertizei financiare.

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 au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Normele proiectului nu reglementează în mod direct activitatea agenților publici și/sau entităților publice.

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 -
Obiecție generală asupra proiectului -
Obiecții: <p>Conform art.17 alin.(3) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 se statuează interdicția stabilirii prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau <u>cote procentuale din buget</u> sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe.</p> <p>Astfel, intenția autorului de a stabili în Legea nr.276/2016 a valorii procentuale „nu mai mic de 4% din cheltuielile aprobate ale bugetului de stat” pentru alocațiile anuale ale Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural - este contrară Legii nr.181/2014, care potrivit art.1 alin.(2) precizează expres că „<u>Actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare, nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al prezentei legi</u>”.</p> <p>Suplimentar, la art.8 alin.(2) din Legea nr.181/2014 precizează că „Resursele bugetelor componente ale bugetului public național sînt destinate finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, <u>fără a stabili relații între anumite tipuri de resurse și cheltuieli</u>”, în timp ce în textul proiectului se accentuează asupra interdependenței valorii alocației anuale a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural de suma cheltuielilor aprobate ale bugetului de stat pentru anul 2022.</p> <p>Totodată, la art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative se statuează că „<u>Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune</u>”.</p> <p>Prin urmare, se constată că proiectul examinat contravine cadrului normativ în vigoare, iar conflictul creat între normele de drept este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și poate crea premise pentru aplicarea discreționară a normei convenabile.</p>
Recomandări: <p>Urmare a raționamentului expus supra, dat fiind faptul că proiectul conține norme contradictorii cu procedura de elaborare, aprobare și executare a bugetului public național, acesta urmează a fi reanalizat minuțios în vederea constatării oportunității promovării în continuare a acestuia.</p>

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept obiectiv modificarea articolului 18 din Legea nr.276/2016, prin stabilirea cotei procentuale „de nu mai mic de 4% din cheltuielile aprobate ale bugetului de stat” pentru alocațiile anuale ale Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural.

Rigorile Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional au fost respectate, proiectul și nota informativă au fost publicate pe pagina oficială web a Parlamentului, astfel fiind asigurat accesul părților interesate pentru informare și înaintarea recomandărilor.

Urmare a examinării, se constată prezența conflictului dintre normele proiectului și prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care reglementează expres interdicția stabilirii în actele legislative ce reglementează domenii specifice, în cazul dat subvenționarea în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, totodată interzicând includerea în alte acte normative, decât legea bugetară anuală, a unor sume sau cote procentuale din buget destinate anumitor domenii, sectoare sau programe.

Prin urmare, adoptarea proiectului de lege contravine Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017, nefiind respectată condiția prevăzută la art.3 alin.(4) care stipulează încadrarea organică a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

În concluzie, având în vedere existența conflictului dintre normele proiectului și prevederile cadului normativ în vigoare, se recomandă reexaminarea oportunității promovării acestuia.

23.08.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni, Inspector superior



