



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărârii de Guvern cu privire la crearea Instituției Publice "Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone"

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

- a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.
- b. Categoria actului normativ** propus este hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.
- c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul hotărârii de Guvern are drept scop crearea instituției publice „Unitatea de implementare a grantului acordat de Guvernul Republicii Polonia” (UICAGRP), având calitatea de organizație necomercială, non-profit, creată în scopul implementării și monitorizării eficiente a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone. Instituția creată se va subordona Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură și va administra și monitoriza procesul de implementare și monitorizare a Acordului, va oferi resurse financiare (din fondul de recreditare creat conform Acordului) prin intermediul diferitelor instrumente financiare, va acorda servicii de instruire și consultanță pentru afaceri ș.a. în parteneriat cu autoritățile competente investite cu atribuții în domeniul implementării Acordului.
- d. Suficiența argumentării.** Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică suficient necesitatea elaborării și promovării proiectului. Proiectul propus spre adoptare va contribui la asigurarea prevederilor Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Poloniei contribuind la impulsivitatea afacerilor de talie medie și mijlocie în agricultură și industria alimentară.
În cadrul expertizării repetate constatăm că autorul optica reglementărilor propuse, cea ce permite economisirea mijloacelor bugetare și oferă posibilitatea finanțării UICAGRP și din alte surse legale.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Nota informativă nu stabilește decât în termeni generali fundamentarea economico-financiară. Deși proiectul reglementează formarea mijloacelor financiare ale UICAGRP din alocațiile aprobate de la bugetul de stat, dobânzile aferente Creditului de asistență, donații ale donatorilor străini și autohtoni și alte surse legale – nota informativă nu oferă nici măcar un calcul estimativ al acestora. Astfel, nu a fost evaluat cantitativ și nici nu au fost relevate care sunt sursele financiare necesare pentru implementarea proiectului pentru anul bugetar actual, precum și dacă aceste surse financiare sunt disponibile în bugetul de stat pentru a fi alocate.

Recomandăm autorului revederea acestui aspect cu completarea notei informative, în corespundere cu art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

În opinia noastră, proiectul promovează interesele Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și ale Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, dar aceste interese sunt conforme interesului general privind asigurarea implementării uniforme a prevederilor programelor care oferă sprijin în dezvoltarea și stimularea investițiilor din domeniul agriculturii și producției alimentare.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul examinării, proiectul regulamentului era publicat pe site-ul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare www.maia.gov.md, ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Pct.9 lit.h) „organizarea procedurilor de achiziție pentru selectarea și aprobarea firmelor autohtone și străine, precum și a consultanților, încheierea contractelor cu aceștia privind procurările de bunuri, lucrări și servicii necesare pentru activitatea Instituției”.

Semnalăm asupra unei formulări lingvistice ambigui manifestate prin exprimare succesivă a mai multor idei. Textul este defectuos elaborat poate datorită faptului că autorul a încercat să cuprindă mai multe ipoteze și aspecte, iar ca rezultat – avem o normă cu carențe de logică în

expunere.

Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă conținutul normei, cu o posibilă detaliere sau delimitare a atribuțiilor instituției.

Pct.22. Directorul executiv al Instituției este obligat să dea membrilor Consiliului de supraveghere posibilitatea să ia cunoștință de toate materialele pentru ordinea de zi a Consiliului de Supraveghere cu 2 zile înainte de ținerea ei.

Semnalăm asupra unei formulări defectuoase manifestate prin sintagma „...este obligat să dea membrilor... posibilitatea să ia la cunoștință...”. O asemenea reglementare are un caracter neclar și lasă multiple posibilități de interpretare, ceea ce poate favoriza un comportament abuziv din partea directorului executiv al Instituției.

Recomandarea: Recomandăm autorului rectificarea normei și alegerea unei formule de tipul: „Directorul executiv al Instituției este obligat să informeze membrii Consiliului de supraveghere privind ordinea de zi a ședinței și materialele adiționale chestiunilor discutate cu 2 zile înainte de ținerea ei”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Pct.1: „Instituția Publică „Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone” (în continuare Instituția) este o organizație necomercială sub formă de instituție publică nonprofit, aflată în subordinea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, creată în scopul implementării și monitorizării eficiente a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență pentru finalizarea proiectelor în domeniul agriculturii (în continuare - Creditul de asistență).

Semnalăm asupra unei contradicții în proiect: „organizație necomercială sub formă de instituție publică nonprofit, aflată în subordinea...”. Autorii proiectului tratează statutul juridic al entității care va fi creată ca statutul juridic al unei asociații obștești, ceea ce este greșit. Însăși art.1 alin.(3) din Legea nr.837/1996 cu privire la asociațiile obștești stabilește că: „Sub incidența prezentei legi nu cad partidele și alte organizații social-politice, sindicatele, asociațiile de patronat, organizațiile religioase și persoanele juridice create de acestea, organizațiile create de autoritățile publice, organizațiile cooperatiste și alte organizații, modul de constituire și funcționare al cărora este prevăzut de legi speciale”. Considerăm defectuos modul de redactare propus de autor – „organizație necomercială sub formă de instituție publică” – de aceea recomandăm autorului să reformuleze norma prin prisma reglementărilor cuprinse în art.32 din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

Recomandarea: Recomandăm modificarea proiectului și adoptarea unei formulări simpliste de genul „Unitatea este instituție publică în subordinea...” care a fost deja utilizată în cadrul altor acte normative ce stabilesc înființarea unor unități de implementare a creditelor/granturilor oferite de partenerii externi de dezvoltare ai Republicii Moldova.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze corupțibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct.21. Ordinea de zi a ședinței Consiliului de supraveghere se întocmește de Consiliul de supraveghere, Directorul executiv sau de Președintele Consiliului de supraveghere.

Semnalăm asupra unei ambiguități a procedurilor administrative. Conjunția „sau” conferă normei un caracter de alegere a organului care să fie responsabil de elaborarea ordinii de zi a ședinței Consiliului. Astfel, nu este clar cine are obligația finală de asigurare a întocmirii ordinii de zi. În acest sens, putem spune că sunt instituite atribuții paralele de exercitare a unor obligații, ceea ce, în opinia noastră, este inadmisibil.

Recomandarea: Recomandăm ca norma să fie modificată în sensul instituirii obligației de elaborare a ordinii de zi doar unui organ. Spre exemplu – ordinea de zi a ședinței Consiliului de supraveghere se întocmește de Directorul executiv, incluzând și propunerile parvenite din partea Consiliului de supraveghere și a Președintelui Consiliului de supraveghere.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Pct.24: „Deciziile Consiliului de supraveghere se adoptă prin simpla majoritate de voturi ale membrilor prezenți și sunt obligatorii pentru directorul executiv”.

Conform pct.19 din proiectul regulamentului, ședințele Consiliului sunt deliberative dacă la ele sunt prezenți 50%+1 din membrii, adică 3 membri. Urmând logica enunțului, deciziile se pot lua cu majoritatea simplă (50%+1) adică cu 2 voturi (!). Considerăm că adoptarea deciziilor cu doar 2 voturi din 5, este o reglementare care relevă insuficiența procedurilor interne, ce va favoriza membrii Consiliului participanți la ședință. Riscul adoptării unei asemenea reglementări este ca Consiliul să adopte decizii care nu sunt reprezentative (nu au o susținere reală) sau adoptarea unor decizii purtătoare de interese private.

Recomandarea: Recomandăm modificarea reglementării prin stabilirea unei condiții de cворum mai riguroase pentru adoptarea deciziilor, de tipul: „Deciziile Consiliului de supraveghere se adoptă cu majoritatea simplă a voturilor membrilor Consiliului și sunt obligatorii pentru directorul executiv”.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Obiecție privind întregul proiect.

În urma analizei normelor din proiect nu reiese dacă membrii Consiliului de supraveghere vor fi remunerați suplimentar pentru activitatea acestora în Consiliu. Or, norma vagă va permite o interpretare discreționară și, în consecință, membrii Consiliului vor pretinde să fie remunerați din contul Unității de implementare a grantului acordat de Guvernul Republicii Polonia.

Recomandarea: Recomandăm autorului să vină cu o reglementare care să stabilească remunerarea/neremunerarea membrilor Consiliului de supraveghere.

Pct.40. Reorganizarea instituției se efectuează prin fuziune, dezmembrare sau transformare, în conformitate cu prevederile Codului Civil și ale altor acte legislative.

Proiectului îi sunt aplicabile reglementările legislației în vigoare, în special Legea nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. După examinare observăm că Reglementările proiectului stabilesc doar posibilitatea reorganizării Unității de implementare – fuziune, dezmembrare sau transformare, deși aceasta instituție are o „durată de viață” direct determinată de către modul de implementare a grantului oferit de Guvernul Republicii Polone. Este și firesc ca norma care stabilește înființarea Unității de implementare, să stabilească pe lângă modalitatea de reorganizare și modul de lichidare al acesteia prin Hotărâre de Guvern.

Recomandarea: Recomandăm autorului să stabilească și modalitatea reorganizării și lichidării Unității prin Hotărâre de Guvern.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Starașciuc Roman
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
02 Octombrie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*