

Raport de expertiză

asupra nivelului coruptibilității proiectului Hotărârii Guvernului privind comercializarea produselor alimentare și igienice de primă necesitate la prețuri reduse pentru unele categorii ale populației prin intermediul magazinelor/secțiilor de produse sociale

1. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Nivelul de fundamentare a proiectului

1.1.1. Fundamentarea proiectului

Proiectul Hotărârii Guvernului privind comercializarea produselor alimentare și igienice de primă necesitate la prețuri reduse pentru unele categorii ale populației prin intermediul magazinelor/secțiilor de produse sociale, este motivat prin necesitatea instituirii unor reglementări privind modul de selectare, evidență și deservire a beneficiarilor magazinelor/secțiilor de produse alimentare, precum și modalitatea de calificare a acestora.

Proiectul de act normativ are ca obiectiv crearea magazinelor/secțiilor de produse alimentare, în scopul asigurării persoanelor social-vulnerabile cu produse alimentare și igienice de primă necesitate la prețuri reduse. În special, se propune:

- organizarea/înființarea magazinelor/secțiilor de produse sociale;
- identificarea și transmiterea „MOLDCOOP”-ului, cu titlu de folosință gratuită, spațiile necesare pentru înființarea magazinelor/secțiilor de produse alimentare;
- acordarea unor înlesniri sau scutiri la plata impozitelor și taxelor de nivel local, atât „MOLDCOOP”-ului pentru magazinele/secțiile de produse sociale, cât și producătorilor/furnizorilor care livrează marfă acestor magazine/servicii, de pe raza unității administrativ-teritoriale;
- modul de evidență și deservire a beneficiarilor magazinelor/secțiilor de produse sociale;

Concluzii și recomandări: astfel, proiectul nu trezește careva obiecții.

1.1.2. Beneficiarii proiectului

Proiectul Hotărârii Guvernului reglementează dreptul la deservirea cetățenilor Republicii Moldova, care locuiesc permanent în Republica Moldova și beneficiază

de compensații nominative, în conformitate cu Legea nr. 933-XIV din 14 aprilie 2000, cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație.

Concluzii și recomandări: proiectul de act normativ, având drept scop îmbunătățirea protecției sociale a unor categorii de populație nu trezește promovarea anumitor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

1.1.3. Costurile proiectului

Potrivit autorului proiectului, printre avantajele propuse, se scot în vileag și unele aspecte problematice ale proiectului, care urmează a fi modificate și îmbunătățite ulterior:

- lipsa unui mecanism de compensare financiară pentru susținerea activității magazinelor/secțiilor de produse sociale;
- implementarea unui sistem performant de monitorizare a procesului comercial întru excluderea abuzurilor fiscale și a evaziunii fiscale;

Concluzii și recomandări: autorul proiectului nu a estimat costurile proiectului de act normativ, pentru care motiv nici nu putem să ne expunem mai exact asupra eficienței acestuia. Considerăm că, fundamentarea economico-financiară a proiectului va necesita cheltuieli substanțiale, având în vedere că mecanismul în comercializarea produselor alimentare și igienice de primă necesitate, nu este instituit. Acest lucru, cu certitudine, va cere esențiale alocări bugetare. În proiect, se propune, ca Ministerul Finanțelor în termen de până la 14 iunie curent, să prezinte Guvernului proiectul de modificare a legislației în vederea acordării de facilități fiscale pentru menținerea bunei funcționări a magazinelor/secțiilor de produse sociale.

1.2. Nivelul de compatibilitate a proiectului cu standarde anticorupție

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York, la 31.10.2003, semnată la Merida, la 09.12.2003, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de

protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;

- simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice;

Proiectul de act normativ este cu desăvârșire lacunar în acest sens, atât sub aspectul determinării exhaustive a atribuțiilor ce revin autorităților competente în monitorizarea și controlul magazinelor/secțiilor de produse alimentare, cât și a condițiilor în care interesele publice servesc drept temei pentru calificarea magazinelor/secțiilor de produse sociale.

Anumite prevederi privind transparența sînt incluse la pct. 5 al Anexei nr. 2 din proiect, potrivit căruia informarea populației despre existența magazinelor/secțiilor de produse sociale, sînt publicate în mijloacele de informare în masă.

Concluzii și recomandări: în sensul celor expuse mai sus, pare oportună completarea proiectului de lege prin reglementări, care ar concretiza normele privind informarea publicului, precum și ar facilita accesul persoanelor interesate la informația despre selectarea, evidența și deservirea beneficiarelor magazinelor/secțiilor de produse alimentare, cum ar fi, de exemplu, crearea unei pagini-web specializate.

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

Vom expune doar unele obiecții și recomandări referitor la nivelul de corespundere a proiectului de act normativ cerințelor tehnicii legislative. Totodată, ținem să menționăm că, în opinia noastră, în unele cazuri, terminologia, utilizată în proiect, este vagă și confuză.

Reținem ca obiecție generală, un limbaj și expresii juridice inadecvate cadrului legal național, limbajul și expresia juridică adecvată fiind condiții statuate în art. 19 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.

Concluzii și recomandări: în vederea înlăturării caracterului confuz al prevederilor proiectului, a se analiza posibilitatea reformulării titlului proiectului într-un mod mai concis. Credem că se face referire la beneficiarii pături social vulnerabile și nu la produse sociale, produsele nu pot fi sociale. Propunem înlocuirea termenului „produse sociale” cu termenul „produse alimentare” atât în titlul proiectului, cât și în conținutul acestuia.

Pct. 17 –

Concluzii și recomandări: de revăzut redacția, în vederea înlăturării caracterului confuz al prevederii „autorizația de funcționare”. Nu este clar ce se are în vedere prin „autorizația de funcționare”.

Pct. 25 –

Concluzii și recomandări: a se analiza expresia „comenzile nu vor fi ridicare”, în vederea înlăturării caracterului confuz.

2.2. Nivelul compatibilității proiectului cu alte prevederi ale legislației

Din analiza proiectului nu se constată careva incompatibilități ale proiectului cu alte prevederi ale legislației, doar că legislația în vigoare urmează a fi adusă în concordanță cu prevederile proiectului.

În cazul în care conflictele normelor de drept vor apărea în acest sens, urmează a fi soluționate potrivit Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 cu privire la actele legislative.

2.3. Norme de trimitere și de blanchetă

În proiect, norme de trimitere se conțin la:

- pct. 3, Anexa nr. 1;
- pct. 12;
- pct. 18;
- pct. 19;
- pct. 20;
- pct. 3, Anexa nr. 2;
- pct. 8;
- pct. 15;

În proiect, norme de blanchetă se conțin la:

- pct. 1, Anexa nr. 1;
- pct. 2;
- pct. 3;
- pct. 6;
- pct. 18;
- pct. 19;

Ca obiecție generală, reținem, că normele de blanchetă impun un nivel înalt de coruptibilitate al proiectului de act normativ. Caracterul sporit al coruptibilității

normelor de blanchetă se manifestă atunci când reglementarea detaliată a raporturilor de drept (de regulă, modalitatea și termenele de exercitare a unor atribuții) se lasă în competența unei autorități executive, cu ar fi, de exemplu, responsabilitatea pentru prezentarea corectă și la timp a listelor cu beneficiarii de compensații nominative, care se pune în sarcina Casei Naționale de Asigurări Sociale și structurilor sale teritoriale, urmează a fi prevăzut de Regulamentul de funcționare a Casei Naționale de Asigurări Sociale.

În ceea ce privește eventualul impact al normelor de trimitere și de blanchetă, precum și nivelul coruptibilității acestora, va fi analizat în cele ce urmează.

Concluzii și recomandări: pentru a diminua eventualul efect al normelor de trimitere și de blanchetă, este important să se prevadă, un anumit început de reglementări în domeniul vizat.

2.4. Reguli și criteriile de implementare a proiectului

2.4.1. Nivelul discreționar

Ca obiecție generală, reținem, că proiectul de act normativ este prea general în definirea competențelor autorităților administrației publice în domeniul vizat.

Pct. 2, Anexa nr. 1 –

Concluzii și recomandări: de specificat modalitățile, prin care se va realiza cea din urmă atribuție a Casei Naționale de Asigurări Sociale, sînt necesare unele concretizări, pentru a îngusta spectrul discreționar al Casei, bunăoară, reglementarea unor începuturi de procedură (termene, condiții necesare pentru a beneficia de produse alimentare și igienice de primă necesitate la prețuri reduse, responsabilități de procedură ale autorităților).

Pct. 5 –

Concluzii și recomandări: sunt necesare unele concretizări, pentru a înlătura caracterul confuz al expresiei „în mod rezonabil”, nu este clar ce se are în vedere sau care este modalitatea de întărire a beneficiarelor pentru deservire la un anumit magazin/secție de produse sociale.

Pct. 6, lit. c, Anexa nr. 2 –

Concluzii și recomandări: ar fi preferabil, prin proiect, să se stipuleze ce se are în vedere prin expresia „unor categorii de beneficiari”. Din textul proiectului nu întotdeauna obținem o claritate în acest sens.

Pct. 6, lit. e –

Concluzii și recomandări: prevederi prea vagi, de revăzut expresia „să dispună de posibilități”, precum și de enunțat, în textul proiectului de act normativ, expres condițiile în cadrul căruia evidența contabilă urmează să se desfășoare. În acest sens, de dat o claritate normei.

Pct. 8 –

Concluzii și recomandări: prevederile au un caracter general, lăsând loc unui spectru discreționar, cum ar fi, crearea unei comisii speciale privind acordarea autorizației de calificare ca magazin/secție de produse sociale. De completat prevederile proiectului cu norme, care ar stabili niște condiții impuse comisiei speciale, responsabilă de acordarea calificării.

Pct. 22 –

Concluzii și recomandări: De revăzut sintagma „este în drept”, aceasta poartă un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând un spectru larg de atribuții discreționare.

2.4.2. Cerințele impuse pentru exercitarea drepturilor

Concluzii și recomandări: Proiectul de act normativ conține norme care impun beneficiarilor anumite drepturi și cerințe. Coruptibilitatea acestora sporește atunci, când se lasă la discreția organelor abilitate. Efectul coruptibil al acestora ar putea fi diminuat prin prevederea anumitor condiții, care s-ar statua prin reglementări fundamentale.

Pct. 13, Anexa nr. 1-

Concluzii și recomandări: să fie revăzută redacția în scopul evitării prevederilor prea generale. De concretizat condițiile care trebuie să le întrunească lucrătorii sociali, pentru a evita niște incertitudini care se lasă la discreția autorităților.

Pct. 26, Anexa nr. 2 –

Concluzii și recomandări: sînt necesare unele concretizări, pentru a îngusta spectrul discreționar al organelor ce vor efectua controlul, de prevăzut condițiile, în care se realizează aceste competențe (de control, de luare a deciziilor, în caz de constatare a încălcărilor), de specificat concret, care vor fi organele statului, cărora li se va atribui aceste responsabilități.

Pct. 27 –

Concluzii și recomandări: a se analiza posibilitatea reformulării sintagmei „comisia se petrece la necesitate”, în vederea înlăturării caracterului vag al

acesteia. De specificat care sunt aceste necesități, și de substituit sintagma „se petrece” cu sintagma „se instituie”.

2.5. Accesul limitat la informație

Proiectul de lege nu conține careva prevederi speciale care s-ar referi la accesul limitat de informație, pentru care motiv nici nu ne putem expune la acest compartiment.

2.6. Mecanismele de control

Proiectul nu instituie careva proceduri speciale administrative de control: intern sau ierarhic superior.

Concluzii și recomandări. de completat proiectul de act normativ cu prevederi ce ar ține de procedurile de control.

2.7. Responsabilitate și sancțiuni

Proiectul de lege nu conține careva norme, care s-ar referi la nivelul de responsabilitate și sancțiuni aplicabile, pentru care motiv nici nu putem să ne expunem asupra acestui compartiment.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 28.04.2006 de

Natalia Cheptea
inspector al Secției Prevenire
și interacțiune civilă.