

13 Noiembrie 2008, nr. 356

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (CCA; Legea zootehnie)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2990 din 20 Octombrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (CCA; Legea zootehnie).

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din cuprinsul notei informative ce însoțește proiectul actului legislativ expertizat scopul modificărilor propuse ține de optimizarea funcțiilor unor servicii de stat, potrivit cerințelor Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova nr. 1402 din 30.12.05. Obiectivul principal al reorganizării activităților de control în domeniul protecției plantelor, carantinei fitosanitare, semincere, cerealiere și ramurii tutunului, fiind reprezentat de întărirea capacității administrative a acestora, în scopul determinării unui mecanism coerent instituțional și eficientizării procesului de luare al deciziilor și de implementare a normelor europene.

### **Fundamentarea proiectului**

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Totodată, trebuie să constatăm, cu regret, faptul că elaborarea proiectului și promovarea lui s-au făcut în condițiile lipsei de transparență și cu încălcarea standardelor minime de cooperare stabilite în secțiunea 4 a Concepției de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă, în special în partea ce ține de termenul prezentării contribuțiilor societății civile - 15 zile.

**5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, dar acestea nu sunt suficiente. Astfel, nota informativă nu argumentează care sunt motivele ce au stat la baza promovării prezentului proiect de modificare repetată a actelor normative vizate în proiect, costurile implementării proiectului etc. Cel puțin în nota informativă nu

este dat nici un argument ce ar sta la baza efectuării unei noi reforme a instituțiilor vizate. Noile agenții formate prin Legea nr. 187-XVI din 10.07.2008 nici nu au fost bine create și nici nu și-au început activitatea, iar Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare deja susține că aceste instituții nu sunt eficiente.

Trebuie de menționat că potrivit notei informative la Legea nr. 187-XVI din 10.07.2008 privind modificarea unor acte legislative Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare susținea că modificările propuse sunt dictate de necesitatea reformării unor instituții subordonate Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, optimizării funcționale, precum și organizaționale a acestor instituții, ca mai apoi să susțină că reforma propusă anterior este una neeficientă și că este necesar de efectuat o reformă suplimentară. O astfel de situație dă dovadă de lipsa unei consecvențe din partea autorităților publice centrale în ceea ce privește deciziile și strategiile adoptate anterior, în special vom face referință la Strategia de reformă a administrației publice centrale. Un asemenea mod de abordare, demonstrează, încă odată, lipsa unei viziuni clare, consecvente și coerente a Guvernului în domeniul reformei instituțiilor administrației publice centrale.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă face referire la compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației comunitare, însă nu este stipulat care anume acte normative al Uniunii Europene au stat la baza promovării proiectului expertizat.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Din conținutul notei informative nu rezultă faptul că ar fi fost făcută o estimare a cheltuielilor sau anumite calcule economico-financiare, cu toate că implementarea proiectului implică anumite costuri. În plus, trebuie să remarcăm faptul că orice reorganizare a unei instituții publice, presupune cheltuieli, care pot fi și considerabile: disponibilizarea personalului și respectiv și achitarea plăților aferente, elaborarea și tipărirea unor noi ștampile, foi cu antet etc. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale. Totuși modificarea frecventă a prevederilor legislative, contribuie într-o anumită măsură la instabilitatea legislativă și distorsionează comportamentul celorla cărora le este adresată legea, care nu vor ști ce instituție le poate verifica activitatea, cerințele cărui Inspectorat sau Agenții trebuie să le execute etc. Toate aceste deficiențe, pot provoca anumite situații corupționale, fapt care afectează buna funcționare atât a instituțiilor aflate în reorganizare continuă și permanentă, cât și a subiecților cărora legea le este adresată.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului nu rezultă prejudicierea anumitor categorii concrete de persoane. Reiterăm, însă obiecția privind instabilitatea legislativă și eventualele prejudicii care le poate aduce această stare de fapt.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** La examinarea proiectului au fost stabilite anumite neconcordanțe dintre prevederile lui și dispozițiile altor acte normative. Astfel, considerăm că o neconcordanță a proiectului se manifestă în raport cu principiile Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30.12.05, potrivit căreia reforma se bazează pe:

abordarea unică a elementelor reformei funcționale, structurale și organizatorice a administrației publice;

armonizarea standardelor administrării publice cu cele ale UE;

definirea clară a rolului și funcțiilor de bază ale autorităților administrației publice, reducerea numărului acestora și a atribuțiilor ce țin de reglementarea activităților antreprenoriale;

excluderea paralelismului și a dublării funcțiilor în activitatea autorităților administrației publice, în scopul

utilizării mai eficiente a resurselor financiare și prestării unor servicii publice de calitate;

utilizarea rațională a resurselor financiare și îmbunătățirea managementului acestora, prin orientare spre domeniile prioritare.

Analizînd prezentul proiect, constatăm faptul regretabil că aceste principii au fost încălcate chiar de către autoritatea care le-a elaborat și adoptat - Guvernul Republicii Moldova, iar înaintarea într-un termen extrem de restrîns a 2 proiecte cu același obiect de reglementare, dar cu o abordare diferită a obiectului, demonstrează încă odată lipsa de consecvență și a viziunii în perspectivă a Guvernului asupra procesului de reformă a administrației publice centrale.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Din analiza proiectului poate fi constatată acordarea unor funcții de control și supraveghere pentru 2 autorități publice centrale: Agenția Sanitar - Veterinară și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală și Agenția Agricolă de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer.

## Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul supus expertizei a fost elaborat și promovat cu încălcarea principiilor Strategiei reformei administrației publice centrale. Două intervenții legislative consecutive, care provin de la aceeași autoritate - Guvern (autorul nemijlocit Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare) nu au nici o justificare logică, cu atît mai mult, că Parlamentul a reușit să le adopte deja, fără a cere vreo explicație de la autori, care fie sunt incompetenți și incoerenți, fie ascund anumite interese departamentale.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**