

16 Octombrie 2015, nr. 652

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la creditul agricol

(înregistrat în Parlament cu numărul 283 din 16 Iulie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la creditul agricol.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu 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. Legi organice sînt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice. Domeniile care se reglementează prin lege organică sînt stabilite la art.72 alin.(3) lit. a)-o) din Constituție unde nu se regăsesc raporturile juridice reglementate de actul legislativ expertizat. Potrivit art.1 din proiectul de lege expertizat, scopul acestuia este reglementarea expresă a modalităților de acordare a creditelor, în condiții avantajoase, întreprinderilor din sectorul agricol pe termen lung or, acest domeniu social poate fi reglementat printr-o lege ordinară, chiar și dacă domeniul în cauză este o direcție principală a politicii interne a statului. Art.10 din Legea privind actele legislative nr.780/2001 stabilește că legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția domeniilor supuse reglementării prin Constituție și legi organice. Concepțiile și strategiile de stat pe direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului se aprobă prin acte legislative care, de regulă, fac parte din categoria legilor ordinare.

3. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege privind creditul agricol are drept scop stimularea dezvoltării de afaceri și crearea unui mediu competitiv și atractiv, care să îi încurajeze pe agricultori să întreprindă activități agricole. Prin proiect se propune reglementarea expresă a modalităților de acordare a creditelor întreprinderilor din sectorul agricol pe termen lung în vederea lărgirii accesului agricultorilor la creditare și sprijinirii în dezvoltarea întreprinderilor sale.

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.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a

asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectat principiul participării.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă a prevederilor proiectului fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară. Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatoriu în condițiile în care prevederile acestuia vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător în domeniul agricol.

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.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Deși în textul proiectului autorul face trimitere la legislația națională fiscală, de creditare etc. (art.5 - 7 din proiect), în nota informativă nu se menționează nimic despre compatibilitatea acestuia cu legislația națională, comunitară și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat, legislația națională, acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

8. Fundamentarea economico-financiară. Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

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.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor agricoli și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Legislația națională stabilește facilități fiscale acordate băncilor comerciale care acordă credite în domeniul agricol. Astfel, potrivit prevederilor art.24 al.(13) din Legea nr.1164 din 24.04.1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal, băncile comerciale sînt scutite totalmente de impozit pe venitul obținut din creditele acordate pe un termen de peste 3 ani și în proporție de 50% - pe venitul obținut din creditele acordate pe un termen de la 2 la 3 ani. Scutirea menționată se aplică asupra veniturilor aferente finanțării investițiilor destinate achiziționării mijloacelor fixe în scopul utilizării lor în activitatea economică a întreprinderii, contractării lucrărilor de antrepriză și a serviciilor de engineering, achiziționării și prelucrării produselor agricole, proiectării, elaborării, însușirii și implementării tehnicii și tehnologiilor noi, precum și reprofilării și re tehnologizării procesului de producție, sădirii și înnoirii plantațiilor multianuale, achiziționării și punerii la maturație a materiei prime și alcoolului pentru vinuri și divinuri (coniacuri). Modul și condițiile de acordare a scutirii nominalizate se vor stabili conform unui regulament aprobat de Guvern.

13. 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.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește anumite funcții improprii unor instituții publice, în special pentru Directoratul Liniei de Credit pe lângă Ministerul Finanțelor. Remarcăm că instituția în cauză are funcții care se limitează doar la administrarea unor linii de credit concrete, finanțate din împrumuturile externe ale Ministerului Finanțelor.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1 Art. 7	(1) În scopul monitorizării corectitudinii gestionării mijloacelor financiare destinate realizării prezentei legi, Directoratul Liniei de Credit pe lângă Ministerul Finanțelor va ține un registru special în care vor fi înregistrate toate creditele acordate pentru realizarea activității de producție agricole.	□		

Concluzii

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu 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. Legi organice sînt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul

consideră necesară adoptarea de legi organice. Domeniile care se reglementează prin lege organică sînt stabilite la art. 72 alin. (3) lit. a) o) din Constituție unde nu se regăsesc raporturile juridice reglementate de actul legislativ expertizat. Scopul legii este reglementarea expresă a modalităților de acordare a creditelor, în condiții avantajoase întreprinderilor din sectorul agricol pe termen lung or, acest domeniu social poate fi reglementat printr-o lege ordinară, chiar și dacă domeniul în cauză este o direcție principală a politicii interne a statului.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare pentru promovarea proiectului. Nu este făcută de către autor nici o analiză, statistică cu privire la creditele agricole acordate pînă în prezent, care sunt piedicile întîmpinate de către subiecții raportului de creditare la momentul perfectării și de gestionare a creditelor agricole etc. Or, după cum am menționat în raportul de expertiză, legislația națională stabilește facilități fiscale acordate băncilor comerciale care oferă credite în domeniul agricol. Astfel, potrivit prevederilor art.24 alin. (13) din Legea nr.1164 din 24.04.1997 pentru punerea în aplicare a titlurilor I și II ale Codului fiscal, băncile comerciale sînt scutite totalmente de impozit pe venitul obținut din creditele acordate pe un termen de peste 3 ani și în proporție de 50% - pe venitul obținut din creditele acordate pe un termen de la 2 la 3 ani. La fel, Fondul de Garantare de Stat a Creditelor, ODIMM declară că acordă asistență întreprinderilor mici și mijlocii din domeniul agrar la obținerea creditelor și garantarea acestora. Așadar, autorul urma, înaintea de elaborarea prezentului proiect, să facă o claritate a cauzelor insuccesului implementării prevederilor deja existente, să sublinieze piedicile întîmpinate de către subiecții raportului de creditare la momentul perfectării și de gestionare a creditelor agricole.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucît aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor agricoli și ale statului.

Autorul stabilește anumite funcții improprii Directoratului Liniei de Credit pe lîngă Ministerul Finanțelor care are funcții ce se limitează doar la administrarea unor linii de credit concrete, finanțate din împrumuturile externe ale Ministerului Finanțelor.

Deși unele prevederi sunt revoluționare și binevenite, cum ar fi acordarea de către băncile comerciale credite la o rată flotantă calculată din rata de bază, stabilită de BNM diminuată cu 5 puncte procentuale considerăm, totuși, că proiectul este unul formal care nu va relansa sistemul de creditare în domeniul agrar, iar întreprinzătorii din domeniu se vor confrunta cu dificultăți de obținere a creditelor. Or autorul proiectului nu a făcut o claritate cu privire la obiectul creditului, condiții de acordare a creditului și modul de obținere a garanțiilor, termene de acordare, modul de obținere a facilităților fiscale etc.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției