



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-5018 din 20.08 2019  
La nr.10-07/2804 din 05 august 2019

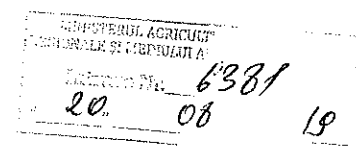
**Ministerul Agriculturii,  
Dezvoltării Regionale  
și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea Legii nr.312/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora (număr unic 328/MADRM/2019).

*Anexă: Raportul de expertiză anticorupție, pe 5 (cinci) file.*

Director

Ruslan FLOCEA





## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6013 din 20.08.2019

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.312/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora (art.1, art.2, art.3, ș.a.)**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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 privind 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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: „După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”, menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de hotărâre, plasând un anunț, în acest sens, la 04 iulie 2019 pe pagina oficială a ministerului.

Concomitent, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 05 iulie 2019. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Din nota informativă poate fi dedus că necesitatea elaborării și promovării proiectului a fost identificată în cadrul activității de recunoaștere a grupurilor de producători agricoli, ședințelor de lucru cu colaboratorii Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, în ceea ce privește modificarea Regulamentului privind recunoașterea grupurilor de producători agricoli, precum și elaborarea Normelor metodologice privind supravegherea și monitorizarea respectărilor, de către grupurile de producători, a condițiilor de acordare a ajutorului financiar nerambursabil.

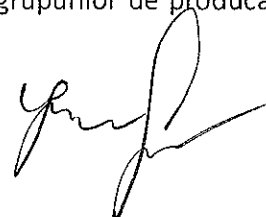
Prin urmare, conchidem că motivele elaborării proiectului, declarate de către autor în nota informativă, corespund prevederilor proiectului.

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Prevederile proiectului promovează interesele grupurilor producătorilor agricoli cu privire la:

- condițiile pe care trebuie să le întrunească actele de constituire a grupurilor de producători (autentificarea notarială a actelor de constituire, semnate de toți fondatorii);
- eliminarea situațiilor în care un producător agricol poate fi membru a mai multor grupuri de producători;
- excluderea posibilității interpretării obiectivului de bază pentru care se creează grupul producătorilor agricoli, și anume comercializarea producției membrilor (integrale sau a unei părți) doar prin intermediul grupului, etc.

De asemenea, proiectul promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește verificarea menținerii condițiilor de recunoaștere a grupurilor de producători și monitorizarea acestora prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, precum și sancționarea grupurilor de producători



agricoli, beneficiari ai sprijinului financiar din partea statului, pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere.

În acest context, conchidem că promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul 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 autorul a specificat: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ.

### 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”.

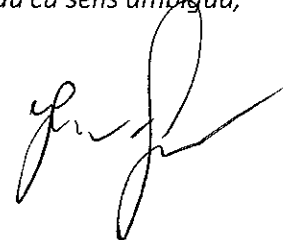
Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul public, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

## 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 *“textului 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 100/2017. Totodată, utilizarea cuvântului „poate”, la art.I pct.20 din proiect, în ceea ce privește competența Agenției de a aplica sancțiuni grupului de producători agricoli, pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere, creiază premise pentru aplicarea discreționară a normei.

Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o normă contradictorie cu reglementările Legii nr.312/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestor, în ceea ce privește ținerea Registrului grupurilor de producători agricoli. Astfel, în timp ce art.15 din Legea nr.312/2013 stabilește expres că: „Registrul grupurilor de producători este ținut de autoritatea competentă”, art.I pct.6 din proiect prevede că autoritatea competentă doar asigură condițiile juridice, organizatorice și financiare pentru crearea și ținerea Registrului grupurilor de producători agricoli.

Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului se referă la atribuirea dreptului Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură de a efectua verificări asupra respectării, de către grupul de producători, a termenelor și condițiilor de recunoaștere, precum și a monitoriza activitățile grupurilor de producători agricoli, care au obținut sprijin financiar de la stat, iar în caz de depistare a unor nereguli, să sancționeze grupul de producători, precum și să propună autorității competente retragerea avizului de recunoaștere.

## 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



**La art.I pct.6 din proiect privind completarea art.5 alin.(2) cu lit.e) și f)**

*„Articolul 5, alineatul (2), se completează cu literele e) și f) cu următorul cuprins: ...*

*f) asigură condițiile juridice, organizatorice și financiare pentru crearea și ținerea Registrului grupurilor de producători agricoli.”*

**Obiecții:**

Prevederea respectivă vine în contradicție cu norma de la art.15 alin.(1) din Legea privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestor. Astfel, în timp ce art.I pct.6 din proiect prevede competența Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului de a asigura condițiile juridice, organizatorice și financiare pentru crearea și ținerea Registrului grupurilor de producători agricoli, art.15 alin.(1) din Lege stabilește expres că: „Registrul grupurilor de producători este ținut de autoritatea competentă”.

Existența prevederilor contradictorii în textul Legii nr.312/2013 va crea situații confuze în ceea ce privește entitate responsabilă de ținerea Registrului grupurilor de producători agricoli.

Totodată, menționăm că art.5 alin.(2) lit.c) din Legea nr.312/2013 deja prevede atribuția de ținere a evidenței grupurilor de producători recunoscute în temeiul legii, iar lit.f) cu care se propune completarea aceluiași alineat, de fapt, este o dublare a lit.c)

**Recomandări:**

Excluderea lit.f) de la art.I pct.6 din proiect privind completarea art.5 alin.(2).

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**La art.I pct.7 din proiect privind modificarea art.6 alin.(2) lit.e) din Legea nr.312/2013**

*„La Articolul 6, alineatul (2), litera e) va avea următorul cuprins: „e) verifică și monitorizează respectarea de către grupurile de producători a condițiilor de recunoaștere, planurilor de recunoaștere și a condițiilor de obținere a sprijinului financiar nerambursabil,”.*

**Obiecții:**

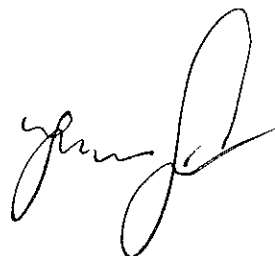
În cadrul avizării proiectului și redactării ulterioare a acestuia, menționăm că s-a omis renumerotarea punctelor. În rezultat, două puncte din proiect sunt numerotate cu cifra 16.

Punctul 20 (actualul pct.19) din proiect completează art.20 Legea nr.312/2013 cu alin.(4<sup>1</sup>) care prevede atribuția Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură de a sancționa grupurile de producători pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere.

Întru evitarea unui eventual conflict între normele Legii nr.312/2013 după aprobarea proiectului, considerăm oportună completarea atribuțiilor Agenției enumerate la art.6 alin.(2).

**Recomandări:**

Completarea art.6 alin.(2) din Legea nr.312/2013 cu o nouă prevedere privind atribuția Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură de a sancționa grupurile de producători pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere.



<b>Factori de risc:</b> ● Concurența normelor de drept	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Generale
---	---

- 3 -

**La art.I pct.13 din proiect privind completarea alin.(10) a art.11 din Legea nr.312/2013**  
*„Articolul 11 se completează cu alineatul (10) cu următorul cuprins: „(10) Componenta comisiei de recunoaștere, condițiile de organizare și funcționare, precum și procedura de recunoaștere a grupurilor de producători vor fi reglementate printr-un regulament, aprobat prin ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului”.*”

**Obiecții:**

Prevederea comportă riscuri de corupție sub aspectul lipsei transparenței și unui eventual conflict de interese din partea conducătorului autorității competente.

Considerăm oportună aprobarea Regulamentului care va reglementa componența comisiei de recunoaștere, condițiile de organizare și funcționare, precum și procedura de recunoaștere a grupurilor de producători, prin hotărâre de Guvern.

Necesitate acestei modificări se datorează gradului mai înalt de transparență, în cadrul procesului de adoptare a hotărârilor Guvernului, față de aprobarea prin ordinul ministrului, precum și posibilitatea consultării părților interesate în cadrul elaborării.

Totodată, un factor important îl prezintă procedura de modificare a hotărârilor Guvernului, care este similară procedurii de adoptare, pe când procedura de modificare a actelor normative departamentale este una simplificată și mai puțin transparentă.

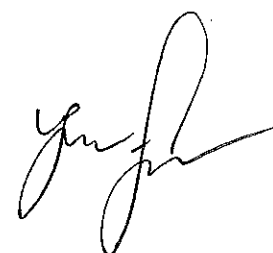
Nu în ultimul rând, este important și faptul că Fondului de susținere a producătorilor agricoli este aprobat anual prin legea bugetului de stat, iar utilizarea resurselor bugetare necesită o atenție sporită din partea administrației publice, cât și din partea societății.

Suplimentar, menționăm că aprobarea regulamentului enunțat prin hotărâre de Guvern, va constitui exercitarea atribuțiilor Guvernului pentru organizarea executării legilor, în sensul art.14 din Legea nr.100/22.12.2017 cu privire la actele normative.

**Recomandări:**

*Substituirea cuvintelor „ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului” cu cuvintele „hotărâre de Guvern”, precum și excluderea lit.e) de la pct.6 din proiect privind completarea art.5 alin.(2) din Legea nr.312/2013.*

<b>Factori de risc:</b> ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private	<b>Riscuri de corupție:</b> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
--	---



**La art.I pct.14 din proiect privind modificarea art.12 din Legea nr.312/2013**

*„La articolul 12: alineatul (1) cuvintele „autoritatea competentă” se substituie cu cuvintele „comisia de recunoaștere”.”*

**Obiecții:**

Norma vine în contradicție cu prevederea de la art.5 alin.(2) lit.b), potrivit căreia una dintre atribuțiile autorității competente este luarea deciziilor de acordare a recunoașterii, precum și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători, în conformitate cu cerințele stabilite de lege.

Prevederile contradictorii în cadrul Legii nr.312/2013 va crea dificultăți la aplicarea în practică a acestora, prin instituirea atribuțiilor paralele ale autorității competente și Comisiei de recunoaștere. Acest fapt va crea oportunitatea luării în paralel, de către cele două entități, a deciziilor discreționare de eliberare a avizului de recunoaștere, independent una de altă.

**Recomandări:**

*Excluderea alineatului 1 de la art.I pct.14 din proiect.*

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - evaziune fiscală
  - escrocherie

**La art.I pct.15 și 17 din proiect**

*„Articolul 12 se completează cu articolul 12<sup>1</sup>: ... (3) Verificările vor fi efectuate conform unor proceduri aprobate prin Ordinul Agenției.*

*Articolul 15 se completează cu articolul 15<sup>1</sup>, cu următorul cuprins: ... (2) Monitorizările vor fi efectuate conform unor proceduri aprobate prin ordinul Agenției.”*

**Obiecții:**

Investirea unei entități publice executive cu competențe de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor și de a pedepsi subiecții de drept pentru încălcarea acestor reguli, reprezintă cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat.

Potrivit normei de la alin.(3) al art.12<sup>1</sup> cu care se completează Legea nr.312/2013, Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură aprobă, prin ordinul directorului Agenției, procedurile care vor reglementa modalitatea verificării menținerii condițiilor de recunoaștere a grupurilor de producători, efectuează nemijlocit aceste verificări, precum și aplică sancțiuni grupurilor de producători pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere (art.I pct.20 din proiect).



Prin urmare, cumularea celor trei atribuții: aprobare, verificare/monitorizare și sancționare, este însoțită de riscuri majore de corupție, care se pot manifesta prin conflict de interese și abuz din partea angajaților Agenției responsabili de verificări/monitorizare, care în timpul efectuării acestora vor putea pretinde, de la grupurile de producători agricoli, anumite facilități (financiare, materiale, sub formă de servicii sau favoruri), în schimbul trecerii cu vederea a neîndeplinirii, parțiale sau integrale, a cerințelor planului de recunoaștere și, respectiv, neaplicarea sancțiunilor prevăzute la art.I pct.20 din proiect.

**Recomandări:**

Substituirea cuvintelor „directorului Agenției” de la art.I pct.15 și 17 din proiect, cu cuvintele „conducătorului autorității competente”.

**Factori de risc:**

- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - escrocherie

- 6 -

**La art.I pct.20 din proiect**

„Articolul 20 se completează cu alineatul (4<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„(4<sup>1</sup>) Pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere, Agencia poate aplica sancțiuni grupului de producători agricoli, care se vor calcula din valoarea sprijinului financiar autorizat/achitat, după cum urmează: ...”

**Obiecții:**

Articolul 54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea textului proiectului actului normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație”.

În acest context, menționăm că norma examinată este permisivă și discreționară, de natură să genereze manifestări de corupție din partea responsabililor de aplicare.

Din prevedere nu pot fi deduse împrejurările care vor determina Agenția să nu aplice sancțiuni grupurilor de producători agricoli în cazul neîndeplinirii cerințelor planului de recunoaștere. Astfel, cuvântul „poate” oferă posibilitatea aplicării diferențiate a normei, de către persoanele competente, în dependență de situație și interes.

**Recomandări:**


Substituirea cuvintelor „poate aplica” cu cuvântul „aplică”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită



- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>- influențare necorespunzătoare</li><li>- nerespectare a regimului cadourilor</li><li>- evaziune fiscală</li><li>- escrocherie</li><li>- fals în acte publice</li></ul> |
|--|---|

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.312/2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Necesitatea elaborării și promovării proiectului a fost identificată în cadrul activității de recunoaștere a grupurilor de producători agricoli, ședințelor de lucru cu colaboratorii Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, în ceea ce privește modificarea Regulamentului privind recunoașterea grupurilor de producători agricoli, precum și elaborarea Normelor metodologice privind supravegherea și monitorizarea respectărilor, de către grupurile de producători, a condițiilor de acordare a ajutorului financiar nerambursabil.

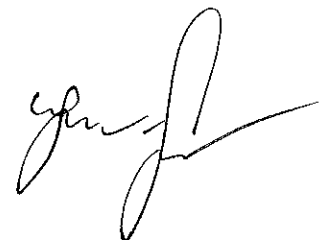
În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul promovează atât interesele grupurilor producătorilor agricoli, cât și interesele Guvernului, în ceea ce privește verificarea menținerii condițiilor de recunoaștere a grupurilor de producători și monitorizarea acestora prin intermediul Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură; sancționarea grupurilor de producători agricoli, beneficiari ai sprijinului financiar din partea statului, pentru neîndeplinirea cerințelor planului de recunoaștere.

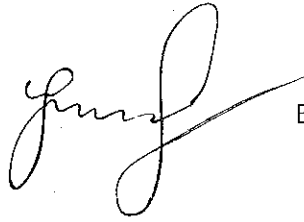
În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- conflicte ale normelor de drept;
- cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- atribuții paralele;
- atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității;
- stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație.

În scopul preîntâmpinării apariției cărorva neclarități la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.



20.08.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim Gheorghiu, Inspector principal*