

Pr. 356/16.11.21  
CAI



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-7995 din 29.11.21

La nr. 356 din 16.11.2021

### Parlamentul Republicii Moldova

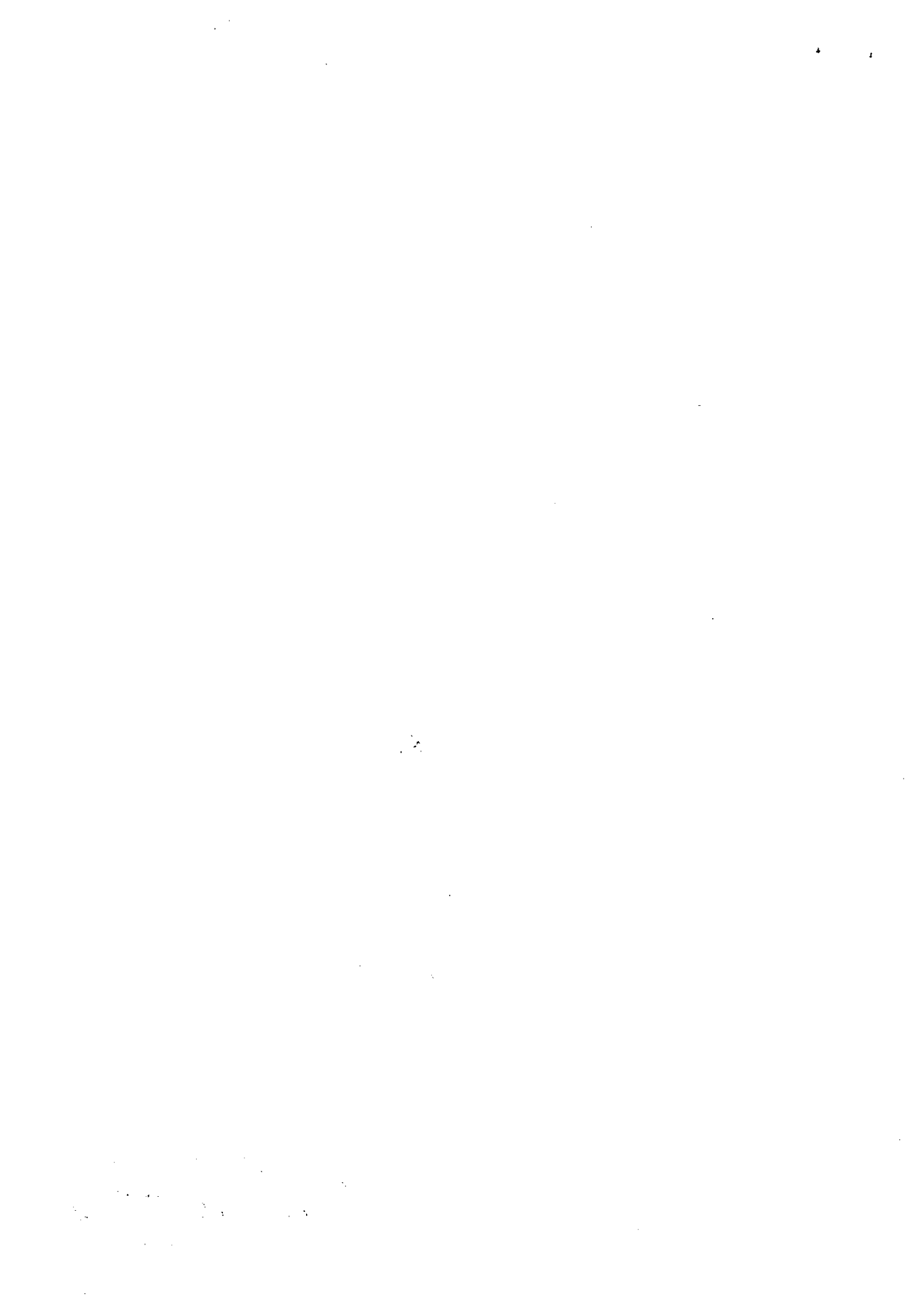
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltare agriculturii și mediului rural nr.276/2016 (art.2, 4, 13, 23/1).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. <u>2816</u>
" <u>01</u> " <u>12</u> 20 <u>21</u>
Ora _____





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO21/7577 din 29.11.2021

### **la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltare agriculturii și mediului rural nr. 276/2016 (art.2, 4, 13, 23/1)**

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 cu privire la 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."*

Proiectul supus expertizei se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează:  
<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5747/language/en-US/Default>.

aspx. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, s-au respectat parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ citat supra.

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

Analizând normele elaborate, se remarcă faptul că prin proiect se propune instituirea unui mecanism de achiziție centralizată, inclusiv în avans a producției agricole.

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

Prevederile proiectului promovează interesele private ale agricultorilor autohtoni, fapt care 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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile scontate și principalele prevederi ale amendamentelor propuse, fapt ce denotă întrunirea rigorilor de tehnică legislativă enumerate supra.

#### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

În conformitate cu prevederile art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ, autorul întocmește nota informativă la proiect, care va cuprinde în mod obligatoriu fundamentarea economico-financiară, conform modelului indicat în anexa nr.1. Astfel, autorul urmează să descrie impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ și, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări.

Prin urmare concluzionăm neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă, or autorul stabilește în conținutul notei de argumentare aferente a proiectului faptul că *“Cheltuielile de viitor pentru majorarea fondului național pentru dezvoltare în agricultură și cifrele exacte care vor necesita în vederea punerii în aplicare a prezentului proiect urmează a fi calculate de către Guvern”.*

În contextul dat, se recomandă autorului revizuirea fundamentării economico-financiare - parte integrantă a proiectului notei informative.

## 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 „*textul 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 nr.100/2017.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile art.19 alin.(3) al Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246 din 23 noiembrie 2017, potrivit cărora se optează pentru alte forme organizatorico-juridice decît întreprinderile de stat. Aspectele date au fost examinate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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

Prevederile proiectului stabilesc norme ce vizează activitatea entităților publice (agenți publici), în contextul instituirii și gestionării mecanismului de achiziționare a producției agricole. Analiza normelor propuse, denotă insuficiența reglementărilor propuse, fapt care determină dificultăți sub aspectul aprecierii riscurilor de corupție aferente mecanismului de achiziție centralizată. Aspectele date, au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

## **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**

**Art.1**

Art. 1 - Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.67-71, art.93), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

[...] 4. După art. 23 se introduce art. 23<sup>1</sup> care va avea următorul cuprins:

„Articolul 23<sup>1</sup>. Achiziția centralizată de către stat a producției agricole.

(4) Pentru realizarea scopului prevăzut în prezentul articol Guvernul va înființa o întreprindere de stat, cu filiale în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova, care va asigura achiziția centralizată, depozitarea și vânzarea producției agricole”.

**Obiecții:**

Amendamentele propuse nu corelează cu prevederile art.19 alin.(3) al Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246 din 23 noiembrie 2017, potrivit cărora se optează pentru alte forme organizatorico-juridice decât întreprinderile de stat.

**Recomandări:**

Se recomandă revizuirea formei organizatorico-juridice propuse.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art. I pct.1**

Art. 1 - Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.67-71, art.93), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La art. 2 alin. (2) se completează cu lit. j) cu următorul cuprins:

„j) achiziția centralizată, inclusiv în avans, a producției agricole autohtone.

**Obiecții:**

Conform prevederilor Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017, categoriile factorilor care determină apariția riscurilor de corupție se referă la deficiențele proiectului sub aspectul formulării, coerenței legislative, al transparenței și accesului la informații, al exercitării drepturilor și obligațiilor persoanei, al exercitării atribuțiilor autorității publice, al mecanismelor de control, al răspunderii și sancțiunilor.

Astfel, aprecierea riscurilor de corupție aferente mecanismului de achiziție centralizată, conform redacției proiectului, prezintă dificultăți, or prevederile propuse, instituie generic mecanismul în cauză, în lipsa definirii particularităților acestuia și în lipsa unor norme procedurale ce vizează nemijlocit subtilitățile aferente procedurilor desfășurate (aspectele în cauză, sunt atribuite de către autor în competența Guvernului).

În acest sens, se remarcă faptul că potrivit rigorilor de tehnică legislativă, proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior, iar reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii este asigurată doar în cuprinsul actelor legislative (legi) (Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017; Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006).

În aceeași ordine de idei, potrivit normelor de tehnică legislativă, dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, în proiect se stabilește semnificația acestuia în context pentru a asigura înțelegerea

corectă a noțiunii sau a termenului respectiv și pentru a evita interpretările neuniforme).

Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sunt explicați expres în textul reglementării poate determina apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când agenții publici aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.

#### **Recomandări:**

Definirea mecanismului de "achiziție centralizată" și "achiziție centralizată în avans".

#### **Factori de risc:**

● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

#### **Riscuri de corupție:**

● Generale

- 3 -

#### **Art. I pct.4**

Art. I - Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.67-71, art.93), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

[...] 4. După art. 23 se introduce art. 23<sup>1</sup> care va avea următorul cuprins:

„Articolul 23<sup>1</sup>. Achiziția centralizată de către stat a producției agricole.

(6) Fiecare producător agricol autohton va avea dreptul de vinde producția agricolă, inclusiv în avans, la prețuri de piață, în condiții transparente și echitabile”.

#### **Obiecții:**

Conform prevederilor art.5 Cod Fiscal al RM:

26) *Preț de piață, valoare de piață – prețul mărfii, serviciului, format prin interacțiunea cererii și ofertei pe piața comerțului cu ridicata a mărfurilor, serviciilor identice, iar în cazul lipsei mărfurilor, serviciilor identice – în urma tranzacțiilor încheiate între persoanele ce nu sînt coproprietari sau persoane interdependente pe piața respectivă a comerțului cu ridicata. Tranzacțiile între coproprietari sau persoanele interdependente pot fi luate în considerare numai cu condiția că interdependența acestor persoane nu a influențat rezultatul tranzacției.*

*Drept surse de informație despre prețurile de piață, la momentul încheierii tranzacției, servesc:*

*a) informația organelor de stat de statistică și a organelor care reglementează formarea prețurilor; iar în cazul lipsei acesteia;*

*b) informația despre prețurile de piață, publicată în presă sau adusă la cunoștința opiniei publice prin intermediul mijloacelor de informare în masă; iar în cazul lipsei acesteia;*

*c) informația oficială și/sau dată publicității despre cotările bursiere (tranzacțiile care au avut loc) la bursa cea mai apropiată de sediul (domiciliul) vînzătorului (cumpărătorului), iar în cazul lipsei tranzacțiilor la bursa menționată ori comercializării (procurării) la o altă bursă – informația despre cotările bursiere ce au avut loc la această altă bursă, precum și informația despre cotările valorilor mobiliare de stat și ale obligațiunilor de stat.*

Prevederile proiectului nu reglementează entitatea responsabilă de identificarea și determinarea prețurilor aplicabile și criteriile relevante în acest sens.

Astfel, adoptarea normei în redacția propusă determină multiple riscuri (inclusiv de corupție), aferente procesului achiziționării producției agricole, determinate de identificarea și aprecierea valorii de referință unice impuse - „preț de piață”. În context, sunt create precondiții pentru instituirea unei practici neuniforme în ceea ce privește valoarea de referință aplicabilă.

Reglementarea lacunară/confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitățile publice determină discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

**Recomandări:**

Reglementarea criteriilor/entității publice responsabile de identificarea și aprecierea valorii de referință unice impuse - „preț de piață”.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune instituirea unui mecanism de achiziție centralizată, inclusiv în avans a producției agricole. În procesul de promovare a proiectului, s-au respectat parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ pertinent.

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului condițiile ce au impus elaborarea acestuia și principalele prevederi ale amendamentelor propuse, fapt ce denotă întrunirea rigorilor de tehnică legislativă relevante.

Aprecierea riscurilor de corupție aferente mecanismului de achiziție centralizată, conform redacției proiectului, prezintă dificultăți, or prevederile propuse, instituie generic mecanismul în cauză, în lipsa definirii particularităților acestuia și în lipsa unor norme procedurale ce vizează nemijlocit subtilitățile aferente procedurilor desfășurate. Aspectele în cauză, sunt atribuite de către autor în competența Guvernului, fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislative statuate de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017; Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20 iulie 2006.

Totodată, adoptarea proiectului în redacția propusă determină multiple riscuri (inclusiv de corupție), aferente procesului achiziționării producției agricole, determinate de identificarea și aprecierea valorii de referință unice impuse - „preț de piață”. În context, sunt create precondiții pentru instituirea unei practici neuniforme în ceea ce privește valoarea de referință aplicabilă.

În cele din urmă, se accentuează faptul că amendamentele propuse nu corelează cu prevederile art. 19 alin.(3) al Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipal nr.246 din 23 noiembrie 2017, potrivit cărora se optează pentru alte forme organizatorico-juridice decât întreprinderile de stat.

Prin urmare, proiectul poate fi promovat doar cu condiția respectării recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

29.11.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Cristina CHISTOL, Inspector superior