



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2.4217 din 24.07 2018
La nr. 242 din 10 iulie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

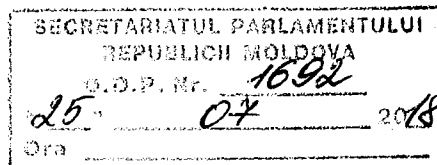
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la principiile de subvenționarea producătorilor agricoli nr.276 din 16.12.2016.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 file.

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5257 din 24.07.2018

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Legii cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli nr.276 din 16.12.2016

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 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 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 10.07.2018, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 11.07.2018, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Prezentul proiect are drept scop amendarea legislației naționale cu un șir de prevederi legale, menite să asigure respectarea angajamentelor de către Republica Moldova față de UE conform prevederilor Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, ratificat prin Legea nr.112 din 2 iulie 2014 și a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017 - 2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30 decembrie 2016 cu modificările și completările ulterioare, cât și realizarea condiționalităților generale aferente finanțării conform Acordului de Finanțare al Contractului de Reformă Sectorială (privind Programul ENPARD) ratificat prin Legea nr. 177 din 22.10.2015. [...]

În acest sens, propunerile din proiect se referă la extinderea și reformularea unor noțiuni care se conțin la art.3, precum și introducerea unor noi măsuri ce țin de dezvoltarea mediului rural, LEADER, Strategie de dezvoltare locală, Grupul de Acțiune Locală etc.

La fel, se propun modificări la art.17 ce țin de prioritățile Strategiei Naționale de dezvoltare agricolă și rurală prin introducerea lit. c), d), e), f) ce țin de îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii publice rurale; reînnoirea și dezvoltarea satului; diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole; implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală în cadrul Abordării LEADER".

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.



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

Prevederile proiectului promovează interesul solicitanților și beneficiarilor proiectelor (în speță: întreprinderile micro și mici sau persoane fizice care desfășoară activitate de întreprinzător într-o localitate rurală) care vor beneficia de subvenții în avans, stabilite de Legea nr.276/2016. Astfel, interesele promovate nu contravin 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".

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.f) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „f) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, nota informativă stipulează „De menționat, că proiectul nu presupune cheltuieli suplimentare din bugetul de stat, fiind în limitele resurselor financiare alocate din Bugetul de Stat pentru anul 2018 și a resurselor financiare planificate în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.25 din Legea nr.100/2017 „Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație”. Totodată, conform art.34 alin.(4) din legea sus-citată „Proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.”.

Se constată că prezentul proiect nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de

întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Proiectul stabilește condiții pentru solicitanți (întreprinderi mici, micro etc. - a se vedea Articolul unic, pct.11, completarea de la alin.(9) din proiect) la obținerea subvențiilor în avans. Prin urmare, prevederile propuse au impact direct asupra acestor categorii de întreprinzători, fapt ce argumentează necesitatea supunerii proiectului elaborat analizei impactului de reglementare.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

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 normative 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, [...]"

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special acele norme care vin să completeze noțiunile de la art.3 din Legea nr.276/2016, de exemplu: „ [...] *neexecutarea obligației debitorului este justificată dacă ea se datorează unui impediment în afara controlului beneficiarului de subvenție și dacă acestuia nu i se putea cere în mod rezonabil să evite sau să depășească impedimentul sau consecințele sale; [...] desfășurarea activităților cu rezultate tangibile sau intangibile*". Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice, însă în mod tangențial prevederile se vor răsfrânge asupra activității Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură. Potrivit art. 15 din Legea nr.276/2016 Agenția este structura responsabilă de examinarea cererilor de acordare a subvențiilor; de autorizarea plății subvențiilor către beneficiarii de subvenții; de efectuarea verificărilor pe teren ale obiectelor investițiilor pentru a stabili eligibilitatea acestora etc.

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

- 1 -	
Articol unic, pct.3 lit.b) potrivit proiectului. b) la noțiunea „forță majoră”, după textul „producătorului agricol”, se completează cu textul „În sensul prezentei legi, în cazul subvențiilor care vizează investițiile de interes public, <u>neexecutarea obligației debitorului este justificată dacă ea se datorează unui impediment în afara controlului beneficiarului de subvenție și dacă acestuia nu i se putea cere în mod rezonabil să evite sau să depășească impedimentul sau consecințele sale</u> ”.	
Obiecții: Norma de completare a noțiunii de „forță majoră” este expusă într-un mod general, care exclude orice limită în stabilirea unei forțe majore. Astfel, sintagma „ <u>dacă acestuia nu i se putea cere în mod rezonabil să evite sau să depășească impedimentul sau consecințele sale</u> ” permite discreții de interpretare ce depășește cadrul legal, iar la aplicare beneficiarii (producătorii agricoli, investitorii în mediul rural) făcând trimitere la această prevedere din proiect vor putea invoca forța majoră, în orice circumstanță, când obiectivele nu au fost realizate. Prin urmare, datorită caracterului general al expunerii, prevederea acordă posibilitatea de aplicare a normei în interpretare preferențială, în dependență de interesele urmărite, ceea ce prezintă un risc de corupție.	
Recomandări: Excluderea Articolului unic, pct.3 lit.b) din proiectul de lege.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- corupere activă- corupere pasivă

Articol unic, pct.3 lit.c) potrivit proiectului.

c) noțiunea de „grant” se expune în următoarea redacție:

„grant - contribuție financiară sau tehnică nerambursabilă, oferită unui producător agricol sau oricare altă persoană juridică sau fizică înregistrată în condițiile Legii nr.845-XII din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, din partea donatorilor, inclusiv străini, la achiziționarea bunurilor (activelor) sau desfășurarea activităților cu rezultate tangibile sau intangibile”.

Obiecții:

Utilizarea sintagmei „sau desfășurarea activităților cu rezultate tangibile sau intangibile” permit interpretări abuzive vis-a-vis de modul de utilizare a granturilor, care poate avea un rezultat tangibil dar și intangibil. Ținând cont că proiectul reglementează un domeniu strategic „subvenționarea în agricultură și mediul rural”, responsabilitățile beneficiarilor de granturi și subvenții, din acest sector trebuie reglementate expres, cu evitarea normelor ce permit interpretări extensive, inclusiv în ceea ce privește scopul și modul utilizării granturilor.

Expunerea generală a textului legii permite aplicarea normei în dependență de interesele urmărite de subiecții responsabili, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Excluderea sintagmei „sau desfășurarea activităților cu rezultate tangibile sau intangibile”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

Articol unic, pct.11 potrivit proiectului.

11. Art.23 se completează cu alin.(7) - (13), după cum urmează: [...]

(9) Proiectele pentru „*Diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole*” vor fi subvenționate în avans cu respectarea următoarelor condiții:

a) solicitanții și beneficiarii proiectelor sunt orice persoană juridică (întreprindere micro și mică) sau persoană fizică care desfășoară activitate antreprenorială înregistrată într-o localitate rurală;

Obiecții:

Din redacția propusă nu se poate de stabilit cu exactitate dacă beneficiarii proiectelor pot fi orice persoană juridică sau doar întreprinderile mici și micro. Totodată, nu este clar stipulat dacă înregistrarea menționată în normă trebuie să fie în localitatea unde se preconizează dezvoltarea proiectelor sau indiferent de zonă, cu condiția să fie localitate rurală. Aceste două aspecte se datorează modului de expunere ambiguu și lipsei unei reglementări concise.

O asemenea expunere, la aplicare riscă să creeze neclarități pentru subiecții interesați în solicitarea subvențiilor pentru „*Diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole*”, fie din contra unii vor putea

abuza de această normă pentru a solicita subvenții chiar dacă nu corespund total cerințelor (spre exemplu: solicitantul este o persoană juridică - întreprindere mijlocie etc.). Astfel, pentru a exclude orice interpretare defectuoasă a normelor propuse considerăm necesar a se revedea norma elaborată și a se expune într-o formă concisă.

Recomandări:

Substituirea sintagmei „*orice persoană juridică (întreprindere micro și mică) sau persoană fizică care desfășoară activitate antreprenorială înregistrată într-o localitate rurală*” cu sintagma „*persoanele juridice care au statut de întreprindere micro și mică și persoanele fizice care desfășoară o activitate antreprenorială înregistrate în localitate rurală în care se preconizează realizarea proiectului*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

- 4 -

Articol unic, pct.11 potrivit proiectului.

11. Art.23 se completează cu alin.(7) - (13), după cum urmează: [...]

(9) Proiectele pentru „*Diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole*” vor fi subvenționate în avans cu respectarea următoarelor condiții: [...]

g) crearea de locuri de muncă.

Obiecții:

Pentru a exclude abuzurile din partea solicitanților de subvenții în avans (prin crearea unui singur loc de muncă - formal doar pentru a corespunde cerințelor) și pentru a garanta o aplicare echitabilă a procedurii de acordarea subvențiilor pentru „*Diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole*”, considerăm necesar stipularea expresă a numărului minim de locuri de muncă pe care va trebui să le creeze solicitantul.

Această specificare va acorda o claritate pentru subiecții interesați vis-a-vis de cerințele legale de subvenționare în avans.

Recomandări:

După sintagma „*Crearea e locuri de muncă*” a se completa cu sintagma „, *minim X locuri de muncă*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

Articol unic, pct.11 potrivit proiectului.

11. Art.23 se completează cu alin.(7) - (13), după cum urmează: [...]

(10) la Proiectele pentru „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală în cadrul Abordării LEADER” vor fi subvenționate în avans cu respectarea următoarelor condiții: [...]

c) beneficiarul pentru componenta LEADER „Sprijin pentru funcționarea Grupului de Acțiune Locală” sunt GAL;

d) contribuția financiară din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural pentru componenta „Sprijin pentru funcționarea GAL” va constitui până la 100% din cheltuielile eligibile respective;

e) costul total al componentei „Sprijin pentru funcționarea GAL” nu trebuie să depășească 20% din bugetul total al programului local LEADER aprobat; [...]

j) perioada de implementare a ambelor componente este de până la 24 de luni;

Obiecții:

Proiectul propune o nouă metodă de dezvoltare locală Abordarea LEADER, preluată din practica Uniunii Europene, al cărui scop este dezvoltarea strategiilor și proiectelor de dezvoltare rurală, însă din normele oferite nu se poate de destins cu claritate ce reprezintă componentă „*Sprijin pentru funcționarea Grupului de Acțiune Locală*”.

Din denumire, cât și din costul total acordat pentru această componentă (de 20% din bugetul total al programului local LEADER), putem deduce că aceasta reprezintă un set de măsuri administrative de organizare și funcționare a Programului LEADER care poate fi subvenționată în avans, însă acest fapt nu este reglementat prin norme de drept. Totodată, prevederile sus-citate acordă multiple caracteristici ce vine să contribuie la susținerea acestei componente. Din moment ce autorul își propune implementarea unei noi metode de dezvoltare locală, reglementarea componentelor acestora trebuie să fie reglementate cu claritate în prezenta lege.

Pentru a acorda o transparență în ceea ce privește funcționarea Programului LEADER în ansamblu și utilizarea subvențiilor acordate beneficiarilor acestui program (Grupul de Acțiune Locală), considerăm absolut necesar de a completa proiectul cu prevederi care va reglementa laturile caracteristice a componentei - Sprijin pentru funcționarea a Grupului de Acțiune Locală (ce reprezintă ea și pentru ce măsuri urmează să fie utilizați subvențiile acordate).

Insuficiența accesului la informații de interes public (precum este cea de utilizare a subvențiilor din cadrul național de dezvoltarea agriculturii și mediului rural), reprezintă un risc de corupție și acordă o „*obscuritate*” noii abordări propuse.

Recomandări:

Recomandăm autorului completarea proiectului cu o normă ce va defini și va prevedea mai multe detalii componente ale „*Sprijinului pentru funcționarea a Grupului de Acțiune Locală*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop racordarea cadrului legal ce reglementează sectorul de subvenționare în agricultură la obiectivele Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.409/2014.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat toate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Prevederile proiectului corespund cu scopul declarat de către autor în nota de argumentare și acesta este în conformitate cu interesul public.

Subsidiar, atenționăm că este necesar a se revedea completările propuse la noțiunile de „forță majoră” și „grant” pentru a exclude abordările generale care admit interpretări extensive. La fel, s-a constatat ambiguitatea procedurii administrative ce vizează condițiile de acordare a subvențiilor în avans (Articolul unic, pct.11 din proiect).

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

24.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

