



**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. 06/2/2606 din 16.02.2023

La nr. 03-07/341 din 03.02.2023

**Ministerul Agriculturii și Industriei
Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural (număr unic 926/MAIA/2022).

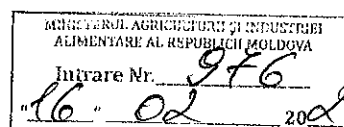
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 8 (opt) file.

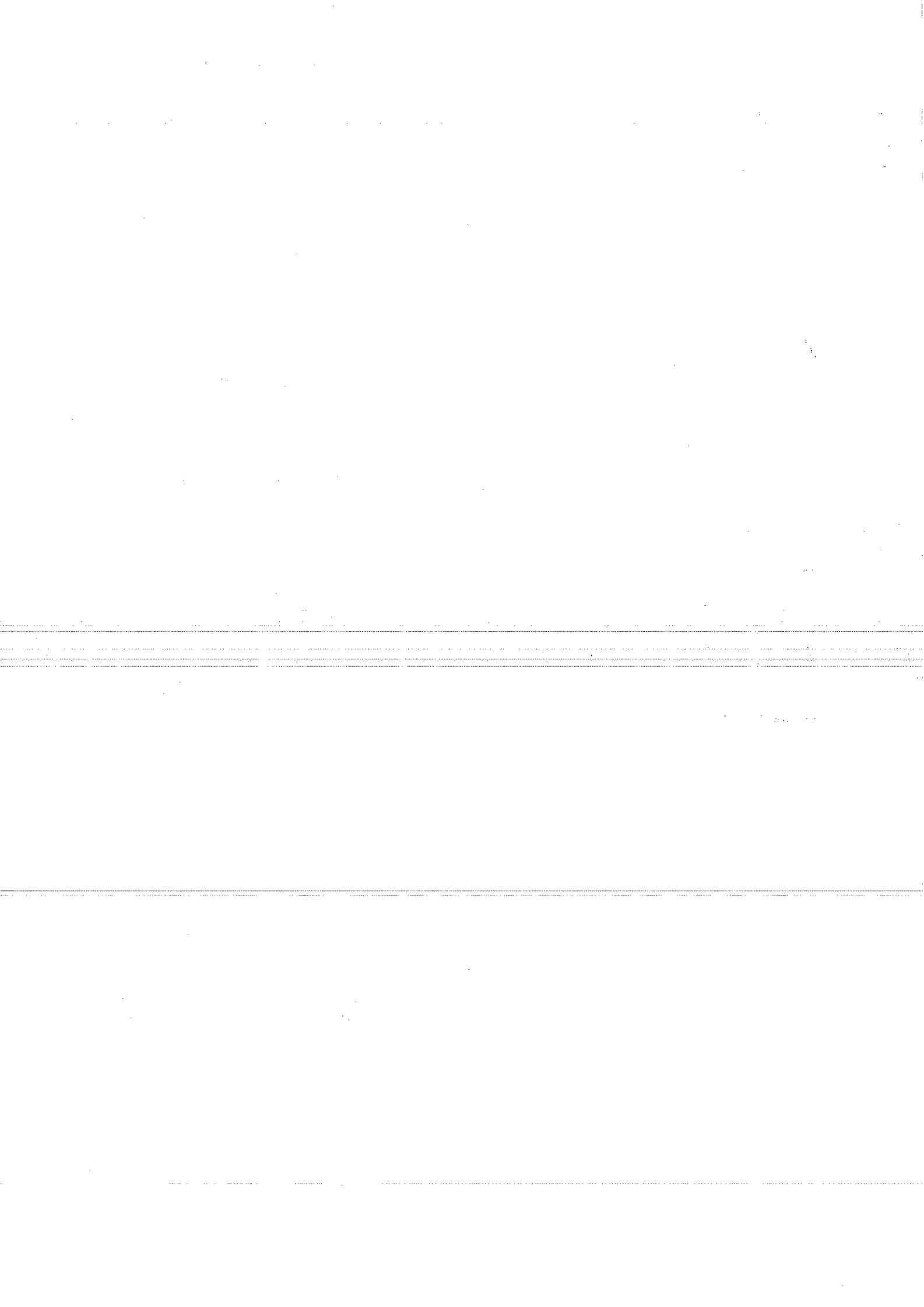
Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.02.16 14:43:31 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU







RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8537 din 16.02.2023

la proiectul de lege cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural (număr unic 926/MAIA/2022)

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 și Industriei Alimentare, 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, însoțit de nota informativă și anunțurile privind inițierea elaborării a proiectului și consultarea publică a acestuia, se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, după cum urmează:
<https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-cu-privire-la-subventionarea-in-agricultura-si-mediul-rural/10066>

Autorul a prezentat *sinteza* avizelor parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitățile scontate ale acestuia sunt *creșterea competitivității sectorului agroindustrial, gestionarea durabilă a resurselor naturale și dezvoltarea socio-economică rurală durabilă prin evitarea dezvoltării fragmentabile a sectorului, precum și gestionarea eficientă a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural (în continuare – FNDAMR).*

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

Prevederile proiectului, promovează interesele beneficiarilor de subvenții, prin eficientizarea cadrului normativ primar de reglementare a mecanismului de subvenționare, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile revizuirii acestuia potrivit recomandărilor prescrise de prezentul raport.

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:

- *denumirea autorului* proiectului actului normativ (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (în continuare - MAIA));

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ* (elaborat în contextul: *a*) statutului de țară-candidat pentru aderare la UE, Programului de Asociere, precum și a angajamentelor internaționale asumate privind apropierea graduală a normelor naționale cu cele ale Politicii Agricole Comune; *b*) acțiunilor prioritare stabilite în Programul de activitate a Guvernului „Moldova Vremurilor Bune” (modificarea regulilor de distribuire a FNDAMR; extinderea suportului statului pentru producătorii mai mici, precum și întru sporirea responsabilizării Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (în continuare - AIPA), în vederea distribuirii în mod echitabil și în timp a subvențiilor);

- descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) terminologia revizuită prin prisma practicii internaționale de referință (Franța, Belgia, Germania, SUA), Recomandării nr. 1296/1996 a Adunării parlamentare a Consiliului Europei cu privire la "Carta europeană a spațiului rural", Recomandării Comisiei Europene din 6 mai 2003, etc; ii) principiile de reglementarea activității de subvenționare în agricultură și mediul rural; iii) actele normative care prevăd reducerea cuantumului subvențiilor în agricultură și mediul rural sau care schimbă condițiile de acordare a subvențiilor, nu pot intra în vigoare mai devreme de 6 luni de la data publicării, cu excepția cazului modificării Legii bugetului de stat; iv) acordarea subvențiilor pentru respectarea de către beneficiari a principiului asumării responsabilităților prin obligativitatea respectării asolamentului, protejării solului, buneii utilizări a resurselor naturale, umane, financiare și a celor de producție, ale aplicării sistemelor de calitate pentru produsele agricole și alimentare, respectării regulilor de agromediu; v) responsabilitatea AIPA de a verifica dacă toate costurile nu depășesc media prețurilor de referință; vi) includerea în atribuțiile MAIA a prevederii privind acordarea, revizuirea și retragerea acreditării AIPA și completarea atribuțiilor Guvernului în domeniul subvenționării în dezvoltarea agriculturii și mediului rural cu prevederea de a aproba criteriile de acreditare AIPA; vii) proveniența mijloacelor financiare din care este constituit FNDAMR și modul de gestionare a acestuia; viii) formele de subvenționare (inclusiv subvenționare investiții pe etape – formă nouă); ix) identificarea de către Guvern în cadrul subiecților subvenționării anumite grupe pentru care poate stabili condiții mai favorabile de acordare a subvențiilor; x) condiții de eligibilitate pentru subiecții subvenționării, costuri, bunuri și servicii neeligibile, precum și obligațiile subiecților de subvenții; etc.);

- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (Proiectul de lege impune:

i) aducerea în concordanță a Legii nr. 183/2020 privind asigurarea subvenționată în agricultură, cu modificările ulterioare;

ii) abrogarea Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural;

iii) aprobarea hotărârilor de guvern privind măsurile și condițiile specifice pentru formele de subvenționare prevăzute în proiectul de lege).

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”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea prezentului proiect se va efectua în limitele mijloacelor financiare alocate anual în Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural prin Legea bugetului de stat.

Prin urmare, coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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, în mare parte, 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.

Totodată, analiza redacției propuse, denotă unele carențe de limbaj, ce pot determina interpretarea extensivă a noțiunii de "proiect investitional viabil" (nereglementată în context), "conditiilor de forma" și "conditiilor generale și specifice de eligibilitate și condițiile de plata," imputabile subiecților subvenționați și exigențelor de întreținerea a bunului subvenționat. Analiza detaliată a aspectelor date, se regăsește în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analiza prevederilor proiectului, denotă compatibilitate parțială a acestora cu exigențele cadrului normativ primar sub aspectul reglementării:

- criteriilor de clasificare a subiecților subvenționați în agricultură și mediul rural;
- prerogativei Executivului, întru delimitarea unor categorii distincte de subiecți care vor beneficia de măsuri/submăsuri și condiții mai favorabile de acordare a subvențiilor
- noțiunii de "jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparentă"

Carența prenotată, poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile. Aspectele date, au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare pentru excluderea riscurilor delimitate.

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de implementarea mecanismului de subvenționare în agricultură și mediul rural (AIPA, MAIA, Guvern). Analiza redacției propuse, denotă unele carențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și admiterea riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea prevederilor propuse. Deficiențele sesizate, vizează, după cum urmează:

- i) aprecierea întrunirii exigențelor prescrise de către potențialul beneficiar de subvenție;
- ii) acordarea, revizuirea și retragerea acreditării AIPA;
- iii) insuficiența mecanismelor de supraveghere și control a modului de gestionare a mijloacelor financiare provenite din partea partenerilor de dezvoltare; etc.

Aspectele date, au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare pentru excluderea riscurilor delimitate.

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 -

Art.4 alin.(2)

Articolul 4. Subiecții subvenționării [...] (2) Guvernul poate identifica în cadrul subiecților subvenționării anumite tipuri de subiecți pentru care stabilește măsuri/submăsuri și condiții mai favorabile de acordare a subvențiilor.

Obiecții:

Prevederile citate supra, instituie prerogativa *Executivului*, întru delimitarea unilaterală a unor categorii distincte de subiecți care vor beneficia de măsuri/submăsuri și condiții mai favorabile de acordare a subvențiilor. În context, se remarcă faptul că, proiectul nu reglementează circumstanțele în care organul colegial este îndreptățit de a face uz de prerogativa în speță și criteriile pertinente utilizate în acest sens. Carența în speță, creează precondiții pentru promovarea intereselor unor anumite categorii de subiecți în detrimentul interesului public general și stabilirea condițiilor adaptate convenției unor anumite categorii de subiecți.

Totodată, atribuția în speță, urmează a fi analizată prin prisma prevederilor art.6, art.102 al Constituției RM, potrivit căroră: *Articolul 6. Separarea și colaborarea puterilor. În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.*

Articolul 102. Actele Guvernului. Actele Guvernului (1) Guvernul adoptă hotărîri, ordonanțe și dispoziții. (2) Hotărîrile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

În aceeași ordine de idei, în conformitate cu prevederile art.126 alin.(1) lit.a) al Constituției RM: *(2) Statul trebuie să asigure: a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;*

Aspectele date, fiind reiterate de principiile activității de legiferare stabilite de prevederile art.3 alin.(4) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător vizate de Legea nr.235-XVI din 20 iulie 2006, după cum urmează:

(4) Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:

- a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;*
- b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.*

[...] reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază:

- a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;*
- b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător;*
- c) analiza impactului de reglementare;*

d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative;
e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Rezumînd cele citate supra, se menționează faptul că hotărârile Guvernului, sunt acte subsecvente legii, emise în scopul concretizării, executării corecte și efective a acesteia, iar normele cuprinse în hotărâri nu pot avea caracter primar, nu pot schimba cadrul stabilit prin actul legislativ, executivul neavînd competență normativă primară, or, legea totdeauna trebuie să preexiste hotărârii, hotărârea fiind un act juridic secundum legem. Hotărârile Guvernului, sunt aprobate în temeiul și în vederea executării legii pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice.

Recomandări:

Reconsiderarea normei prin prisma deficiențelor notate supra.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.13 alin.(3); Art.13 alin.(2); Art.12

Articolul 13. Atribuțiile autorității administrației publice centrale

(3) Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură poate fi acreditată de organul central de specialitate numai dacă îndeplinește anumite criterii minime. Criteriile respective trebuie să vizeze patru domenii de bază: mediul intern, activitățile de control, informarea și comunicarea, precum și monitorizarea.

Articolul 13. Atribuțiile autorității administrației publice centrale (2) Organul central de specialitate are următoarele atribuții: b) a acordă, revizuieste și retrage acreditarea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură;

Articolul 12. Atribuțiile Guvernului

Guvernul exercită următoarele atribuții: [...] b) aprobă criteriile de acreditare a Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură;

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, vizează generic mecanismul de acreditare a Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (în continuare *AIPA*), care urmează a fi exercitat de către autoritatea administrației publice centrale (MAIA).

Prim-plan, se remarcă insuficiența reglementărilor propuse, întru delimitarea esenței mecanismului în speță și a normelor procedurale relevante în context. Carența în speță, denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018. În acest context, se accentuează faptul că potrivit exigențelor prenotate, procedura administrativă se structurează în mod indispensabil în cadrul unui act normativ, astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii desfășurate, spectrul de drepturi exercitate și obligațiile asumate.

În context, se accentuează faptul că omisiunea autorului unui proiect de act normativ, de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, determină incertitudine în cadrul raporturilor sociale vizate, în special cele referitoare la

mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care entitățile publice responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite manifestări de corupție.

Totodată, analiza redacției propuse a art.13 alin.(3) al proiectului, denotă unele deficiențe, ce pot periclita eficiența mecanismului de acreditare și integritatea instituțională a entității responsabile de acreditare.

Astfel, se remarcă faptul că prevederile proiectului, atribuie autorității administrației publice centrale, competența de a stabili rigori suplimentare celor prevăzute de criteriile de acreditare a AIPA aprobate de către Guvern în virtutea art.12 lit.b) al proiectului. În acest sens, autorul utilizează o formulă ambiguă ("*anumite criterii minime*"), ce creează condiții pentru interpretarea extensivă a normei și exercitarea unor atribuții excesive de către agentul public responsabil de implementarea acesteia.

În context, se remarcă faptul că potrivit exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, la elaborarea proiectului de act normativ, autorul, inter alia, trebuie să asigure că reglementările aprobate, dispun de suficientă precizie, predictibilitate și coerență și oferă o anumită garanție contra exercitării arbitrare a prerogativelor puterii publice de către entitățile publice. Întrunirea exigențelor prenotate, restricționează posibilitățile agenților publici vizați de interpretarea extensivă a spectrului de atribuții exercitat și periclitarea integrității profesionale

Carența în speță, este accentuată de caracterul permisiv al normei de reglementare a competenței de către organul de acreditare (MAIA), or autorul utilizează în context cuvintele "*poate fi*", care atribuie agentului public responsabil de acreditare, competența de a decide unilateral acreditarea entității, în lipsa unor criterii obiective, de referință în context.

Recomandări:

Reglementarea esenței mecanismului de acreditate și normelor procedurale relevante aplicabile (în contextul revizuirii art.13 alin.(2) al proiectului); reglementarea exhaustivă a temeiurilor de acordare, revizuire și retragere a acreditării.

La art.13 alin.(3) cuvintele "*poate fi*" urmează a fi excluse, iar expresia "*anumite criterii minime*" urmează a fi substituită cu expresia "*criteriile de acreditare stabilite de Guvern*".

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- 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:
 - trafic de influență
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.13 alin.(2) lit.m); Art.14 alin.(1) lit.a), g)

Articolul 13. Atribuțiile autorității administrației publice centrale (2) Organul central de specialitate are următoarele atribuții: m) prezintă Guvernului raportul privind gestionarea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural pînă la data de 1 martie a anului ulterior celui de raportare.

Articolul 14. Atribuțiile Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (1) Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (în continuare - Agenție) exercită următoarele atribuții: a) gestionează Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural precum și a celor provenite din partea partenerilor de dezvoltare;

g) prezintă organului central de specialitate rapoarte, semestriale, pana la data de 15 a lunii urmatoare perioadei de raportare și raportul anual, pînă la data de 15 februarie a anului urmator celui de raportare, privind gestionarea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural;

Obiectii:

Prevederile proiectului, reglementează fragmentar mecanismul de supraveghere și control (atît public, cît și ierarhic superior) asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice de către AIPA.

Prim-plan, se remarcă faptul că, deși prevederile art.14 alin.(1) lit.a) stabilesc gestionarea de către AIPA, atît a mijloacelor financiare constitutive a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, *cît și a celor provenite din partea partenerilor de dezvoltare*, prevederile corespondente ale proiectului (art.13 alin. (2) lit.m) - nu vizează obligația de raportare vis-a-vis de *modul de gestionare a mijloacelor financiare provenite din partea partenerilor de dezvoltare*.

Carența prenotată, periclitează, per ansamblu, transparența proceselor administrative și poate determina desfășurarea acestora în circumstanțe obscure, condiționînd multiple riscuri de corupție aferente implementării mecanismului de subvenționare. În context, se accentuează faptul că omisiunea/ambiguitatea reglementării obligației de raportare vis-a-vis de aspectele prenotate, poate determina caracterul declarativ al normelor și insuficiența responsabilizării agentului public sub aspectul modului de utilizare a finanțelor rambursabile și nerambursabile.

Se remarcă faptul că potrivit art.10 alin.(2) lit.l), alin.(3) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017, *gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile*, constituie o măsură de asigurare a integrității instituționale, iar *nerealizarea acesteia*, poate determina compromiterea climatului de integritate instituțională și a integrității în sectorul public, apariția manifestărilor de corupție, afectarea interesului public și atrage declanșarea măsurilor de control al integrității în sectorul public de către autoritățile anticorupție responsabile sau alte autorități cu competențe specifice, precum și răspunderea conducătorilor entităților publice și a agenților publici, în modul stabilit de cap. VI al Legii prenotate.

Recomandări:

Reglementarea obligației AIPA și MAIA de raportare vis-a-vis de modul de gestionare a mijloacelor financiare provenite din partea partenerilor de dezvoltare.

Reglementarea obligației de a asigura accesul la informația prenotată, prin publicarea datelor în cauză pe pagina web oficială a entităților raportoare.

Factori de risc:

- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a

entităților publice ● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	patrimoniului - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------

- 4 -

Art.17 alin.(2) lit.b); Art.18 alin.(2); Art.19 alin.(2) lit.b)

Articolul 17. Plata in avans (2) Plata in avans se acorda solicitantului de subventie cu respectarea de catre acesta a urmatoarelor conditii [...] b) detine un proiect investitional viabil;

Articolul 18. Plata post-investitie [...] (2) Plata post-investitie se acorda solicitantului de subventie cu respectarea urmatoarelor conditii: a) detine un proiect investitional viabil;

Articolul 19. Plata investitiei pe etape (2) Plata investitiei pe etape, se acorda solicitantului de subventie cu respectarea de catre acesta a urmatoarelor conditii: [...] b) detine un proiect investitional viabil;

Obiecții:

Prevederile citate supra, operează cu noțiunea de "*proiect investitional viabil*" nereglementată în context, care atribuie caracter ambiguu condițiilor de subvenționare. Deficiența prenotată, denotă neîntrunirea criteriilor de calitate a legii vizate de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate determina interpretarea tendențioasă a condițiilor de subvenționare de către agenții publici responsabili de implementarea a normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

Recomandări:

Reglementarea noțiunii de "*proiect investitional viabil*".

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.17 alin.(1); Art.18 alin.(1); Art.19 alin.(1)

Articolul 17. Plata in avans (1) Plata in avans, este o subventie acordata in baza unui proiect investitional acceptat de catre Agentie pana la efectuarea unor costuri de implementare a acestuia.

Articolul 18. Plata post-investitie (1) Plata post-investitie este o subventie acordata in baza de proiect investitional sau de extinderea acestuia, acceptat de catre Agentie si achitat dupa implementarea proiectului in baza costurilor suportate integral.

Articolul 19. Plata investitiei pe etape (1) Plata investitiei pe etape, este o subventie acordata etapizat in baza de proiect investitional sau extinderea acestuia, acceptat de catre Agentie si achitat dupa implementarea fiecarei etape in baza costurilor suportate integral.

Articolul 26. Examinarea cererii de subventionare [...] (5) Cererea de subventionare se supune operatiunii de autorizare a platilor, care consta in verificarea corectitudinii calcularii subventiei solicitate, conform principiului "primul venit primul servit" - pentru platile directe, complementare sau post-investitie, si in baza actului administrativ de selectare a proiectelor - pentru platile in avans si investitii pe etape.

Obiectii:

Utilizarea expresiei "acceptat de catre Agentie" în context, atribuie caracter ambiguu normelor citate supra, or prevederile proiectului nu vizează norme procedurale de reglementare a mecanismului de acceptare de către Agenție a proiectului. Deficiența în cauză, poate determina discreția periculoasă a agentului public responsabil, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Reglementarea procedurii evidențiate supra, sau stabilirea unei norme de trimitere pertinente la cadrul normativ aplicabil în context.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.19 alin.(3); Art.26 alin.(9)

Articolul 19. Plata investitiei pe etape

(3) In cazul in care vor fi incalcate prevederile prezentului articol marimea subventiei acordate poate fi diminuada conform procedurii stabilite de Guvern.

Articolul 26. Examinarea cererii de subventionare [...] (9) La cererea subiectului subventionarii, Agentia poate incheia in locul emiterii actului administrativ un contract administrativ cu acesta.

Articolul 25. Termenul de depunere si de examinare a cererii de subventionare

(2) Apelul se anunta anual, incepand cu luna ianuarie, dar nu mai tarziu de luna aprilie, care va dura cel mult 60 zile, dar nu mai putin de 30 de zile. In cazul nevalorificarii mijloacelor financiare distribuite pe masuri, organul central de specialitate poate anunta un nou apel.

Obiectii:

Prevederile citate supra, reglementează limita competenței unor agenți publici, utilizând în context cuvântul „poate”. În acest sens, se remarcă faptul că determinarea competenței după formula „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor agenților publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția acestora, care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi

folosită în mod abuziv de către agentul public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale, iar riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.

Recomandări:

Excluderea cuvântului “poate” din context.

Factori de risc:

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 7 -

Art.22 alin.(2)

Articolul 22. Condițiile generale de eligibilitate

(2) Nu sunt eligibile pentru subvenționare, în sensul prezentei legi, persoanele juridice ai caror fondatori, acționari, asociați, administrator, beneficiari efectivi sunt înregistrați sau au reședința în jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparență.

Obiectii:

Conform prevederilor art.41 alin.(2)-(3) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017: (2) *Organizațiile comerciale care au în calitate de fondator, acționar sau deținător al cotelor-părți persoane juridice înregistrate în jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparență, inclusiv privind structura acționariatului, fondatorilor, administratorilor etc., persoane fizice cetățeni ai acestor jurisdicții sau persoane fizice și juridice ai căror beneficiari efectivi sînt alte persoane fizice se înregistrează în Republica Moldova doar în cazul prezentării confirmării scrise a identității beneficiarilor efectivi, conform legislației din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor.*

(3) *Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina sa web lista jurisdicțiilor care nu implementează standarde internaționale de transparență, de asemenea actualizează periodic informația dată.*

Conform prevederilor art.19 alin.(1) lit.f¹) al Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului nr. 308 din 22 decembrie 2017: *Articolul 19. Atribuțiile Serviciului: (1) În scopul executării prevederilor prezentei legi, Serviciul are următoarele atribuții: f¹) elaborează metodologia de stabilire a jurisdicțiilor care nu implementează standarde internaționale de transparență, precum și lista jurisdicțiilor respective, le consultă cu Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare și le remite pentru aprobare Guvernului;*

Recomandări:

Întru excluderea riscului concurenței normelor de drept, abordarea subiectivă a noțiunii de “jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparență” și utilizarea unor repere distincte, se recomandă completarea prevederilor art.22 alin.(2) cu norme ce vizează expres faptul că *Lista jurisdicțiilor* respective este aprobată de către Guvern.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă

	<ul style="list-style-type: none"> - spălare a banilor proveniți din infracțiuni ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- 8 -

Art.24 alin.(1) lit.c), alin.(4)

Articolul 24. Obligațiile subiecților de subvenții

(1) Subiecții subvenționării sînt obligați: [...] c) sa întrețină bunul subvenționat în conformitate cu cele mai bune practici în domeniul vizat, în vederea asigurării protecției mediului, siguranței alimentelor, sanatații și bunăstării animalelor și a plantelor;

Obiecții:

Utilizarea expresiei *”în conformitate cu cele mai bune practici în domeniul vizat”*, atribuie caracter ambiguu normei și poate condiționa interpretarea extensivă a obligațiilor imputabile subiectului subvenționării. Deficiența în speță, denotă neîntreținerea exigențelor de calitate a normei statuate de prevederile art.3, 54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate periclita stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice.

Prin urmare, implementarea normei în redacția propusă, poate determina neclarități la etapa implementării normei, stabirea tendențioasă a unor exigențe excesive subiecților subvenționării și multiple riscuri de corupție aferente implementării mecanismului de subvenționare.

Recomandări:

Reviziunea expresiei *”în conformitate cu cele mai bune practici în domeniul vizat”*, sub aspectul delimitării clare și cu certitudine a obligațiilor subiecților subvenționării.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.26 alin.(2) lit.c)-d)

Articolul 26. Examinarea cererii de subvenționare

(2) Subdiviziunea teritorială a Agenției:[...] c) verifica dacă cererea corespunde condițiilor de forma:

d) verifica respectarea condițiilor generale și specifice de eligibilitate și condițiile de plată, după caz;

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, vizează etapele de examinare a cererii de subvenționare de către *Subdiviziunea teritorială a Agenției*.

Analiza redacției propuse, denotă insuficiența acestora întru delimitarea clară și cu certitudine a mecanismului de subvenționare, or utilizarea expresiilor "*condițiilor de forma*" și "*condițiilor generale și specifice de eligibilitate și condițiile de plată*," atribuie caracter ambiguu exigențelor imputabile subiecților subvenționării. Carența în speță, denotă neîntrunirea exigențelor statuate de prevederile art.3, 54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate condiționa multiple riscuri de corupție aferente implementării mecanismului de subvenționare.

Recomandări:

Completarea art.26 alin.(2) lit.c), cu prevederi ce vizează actul normativ ce reglementează exhaustiv *condițiile de formă* (conform art.24 alin.(1) al proiectului: *Articolul 24. Obligatiile subiecților de subvenții (1) Subiecții subvenționării sînt obligați: a) să depună cererea de subvenționare conform formularelor aprobate de organul central de specialitate*).

Apreciind prin prisma art.26 alin.(4) al proiectului (*(4) Cererea de subvenționare depusă conform art. 17 și 19, se evaluează de către oficiul central al Agenției, în baza criteriilor de selectare, aprobate de Guvern*), la art.26 alin.(2) lit.d), substituirea cuvintelor "*după caz*" cu expresia "*aprobate de Guvern*".

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.26 alin.(2) lit.f)

Articolul 26. Examinarea cererii de subventionare

(2) Subdiviziunea teritoriala a Agentiei:[...] f) emite un aviz pe marginea cererii de subventionare pe care il remite, impreuna cu dosarul administrativ, la oficiul central al Agentiei.

Obiectii:

Prevederile citate supra, nu reglementează termenul administrativ de emitere a avizului de către Subdiviziunea teritorială și remitere a dosarului la oficiul central al Agenției. Carența prenotată, determină discreția excesivă a agentului public responsabil de implementarea normei, de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

Reglementarea termenului administrativ de emitere a avizului de către Subdiviziunea teritorială și remitere a dosarului la oficiul central al Agenției.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.4 alin.(1)

Articolul 4. Subiecții subvenționării

(1) Subiecții subvenționării în agricultură și mediul rural sunt:

1) fermierii care se clasifică în următoarele categorii și întrunesc cumulativ condițiile:

fermier micro – fermier care are cel mult 9 salariați și realizează o cifră anuală de afaceri de până la 18 milioane de lei;

fermier mic – fermier care are cel mult 49 de salariați și realizează o cifră anuală de afaceri de până la 50 milioane de lei;

fermier mijlociu – fermier care are cel mult 249 de salariați și realizează o cifră anuală de afaceri de până la 100 milioane de lei;

Obiectii:

Analiza criteriilor de clasificare propuse, denotă compatibilitatea parțială a acestora cu criteriile de clasificare vizate de cadrul normativ general, fapt care poate determina dificultăți la etapa implementării proiectului. În context, de referință constituie prevederile art.5 al Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii nr.179 din 21 iulie 2016, potrivit căroră: *Articolul 5. Clasificarea întreprinderilor mici și mijlocii*

(1) În funcție de numărul mediu anual de salariați, de cifra anuală de afaceri sau de totalul activelor pe care le dețin, întreprinderile mici și mijlocii se clasifică în următoarele categorii:

a) întreprinderi micro – întreprinderi care au cel mult 9 salariați, realizează o cifră anuală de afaceri de până la 18 milioane de lei sau dețin active totale de până la 18 milioane de lei;

b) întreprinderi mici – întreprinderi care au cel mult 49 de salariați, realizează o cifră anuală de afaceri de până la 50 de milioane de lei sau dețin active totale de până la 50 de milioane de lei;

c) întreprinderi mijlocii – întreprinderi care au cel mult 249 de salariați, realizează o cifră anuală de afaceri de până la 100 de milioane de lei sau dețin active totale de până la 100 de milioane de lei.

Carența prenotată, poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Recomandări:

Reconsiderarea criteriilor prescrise prin prisma exigențelor cadrului normativ național.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitățile scontate ale acestuia sunt *creșterea competitivității sectorului agroindustrial, gestionarea durabilă a resurselor naturale și dezvoltarea socio-economică rurală durabilă prin evitarea dezvoltării fragmentabile a sectorului, precum și gestionarea eficientă a Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural (în continuare – FNDAMR).*

În procesul de promovare a proiectului, *au fost respectate* etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea exigențelor* de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Unele reglementări ale proiectului, stabilesc norme concurente, determinând compatibilitatea parțială a acestora cu cadrul normativ primar de referință (i) criteriile de clasificare a subiecților subvenționați în agricultură și mediul rural; ii) prerogativa Executivului, întru delimitarea unor categorii distincte de subiecți care vor beneficia de măsuri/submăsuri și condiții mai favorabile de acordare a subvențiilor; ii) noțiunea de "jurisdicții care nu implementează standarde internaționale de transparență").

Totodată, analiza redacției propuse, denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și admiterea riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea prevederilor propuse. Deficiențele sesizate, vizează, după cum urmează:

- aprecierea întrunirii exigențelor prescrise de către potențialul beneficiar de subvenție;
- acordarea, revizuirea și retragerea acreditării AIPA
- insuficiența mecanismelor de supraveghere și control a modului de gestionare a mijloacelor financiare provenite din partea partenerilor de dezvoltare; etc.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

16.02.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL, Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.02.16 13:33:02 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

