



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/2890 din 21.02.2024
La nr. 37 din 14.02.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 71/2023 și Legea nr. 418/2023).

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

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.02.21 19:27:28 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	469	
"21"	02	2024
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9467 din 21.02.2024

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (subvenționarea agricultorilor) (Legea nr. 71/2023 și Legea nr. 418/2023)

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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6865/language/ro-RO/Default.aspx>

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) 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 neadmiterea unei catastrofe financiare și sociale în sectorul agricol, prevenirea falimentării agricultorilor și lichidării a mii de locuri de muncă.

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

Prevederile proiectului promovează interesul beneficiarilor de redistribuirea bugetare efectuate potrivit amendamentelor prezentate la Legea bugetului de stat pentru anul 2024 nr. 418 din 22 decembrie 2023, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile în care implementarea acestuia va asigura dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și realizarea intereselor private legitime (garantate prin funcționarea entităților publice și private/exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor).

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 sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat de către un grup de deputați în corespundere cu art. 73 din Constituția RM și art. 47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (i) seceta severă a compromis în anii 2022-2023 substanțial recolta de porumb, floarea-soarelui, grâu, rapiță în zona de sud a țării; ii) Costurile producției agricole au crescut pe diferite categorii cu 200-300%, iar dobânzile la credite s-au majorat aproximativ de trei ori (de la 6,75% la 17,8%); iii) importul producției agricole din Ucraina a influențat esențial diminuarea prețurilor pe piața internă la grâu, orz, porumb, rapiță și floarea-soarelui);*
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) se propune modificarea modului de alocare a mijloacelor în Fondul național de dezvoltare a agriculturii și a mediului rural; ii) Modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2024 prin majorarea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural prin majorarea acestuia cu 1065280,0 mii lei);*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației*

naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu impune necesitatea efectuării modificărilor de rigoare în cadrul 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*”. Potrivit autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege implică redistribuirea alocațiilor bugetului de stat, reieșind din noile necesități.

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

Conform prevederilor art.61 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014: *Articolul 61. Modificarea legii/deciziei bugetare anuale*

(1) Dacă pe parcursul anului se atestă tendințe de înrăutățire a soldului bugetului și/sau apare necesitatea revizuirii cheltuielilor bugetare, administratorul de buget lansează procedura de modificare a bugetului corespunzător.

(2) Autoritățile/instituțiile bugetare pot înainta propuneri de modificare a bugetelor în modul și în termenul stabilit de administratorii bugetelor de la care acestea se finanțează.

(3) Procedurile de elaborare, prezentare și adoptare a legilor/deciziilor privind modificarea bugetelor sînt similare celor pentru legile/deciziile bugetare anuale.

(4) Orice propunere de modificare a legilor/deciziilor bugetare anuale trebuie să fie însoțită de o notă informativă, care va cuprinde concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului pînă la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani.

(5) În cadrul unui an bugetar pot fi efectuate, de regulă, cel mult două modificări ale bugetelor componente ale bugetului public național, care se adoptă, de regulă, nu mai degrabă de 1 iulie și nu mai tîrziu de 15 noiembrie, cu excepția cazurilor prevăzute la art.69 alin.(4).

Totodată, conform prevederilor art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM: *(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt*

acceptate de Guvern.(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

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

Prevederile proiectului, vizează activitatea Guvernului în domeniul subvenționării în agricultură și mediul rural. Revizuirea spectrului de atribuții exercitat de către Executiv în domeniul subvenționării în agricultură și mediul rural, necesită o reconsiderare prin prisma prevederilor art.8, art.10, art.17 alin.(3) din Legea nr.181/2014 al finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Aspectele date sunt analizate suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -
<p>Art. I. Art. I. – Legea cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural nr.71 din 31.03.2023 (Monitorul Oficial, 2023, nr.134-137, art.209), se modifică și se completează după cum urmează: Articolul 12. Atribuțiile Guvernului în domeniul subvenționării în agricultură și mediul rural, Guvernul are următoarele atribuții: Se completează cu lit: a¹) „a¹ propune Parlamentului aprobarea, prin legea bugetului de stat, <u>alocarea mijloacelor financiare în mărime de 4% din volumul de venituri necesare implementării politicii de subvenționare în agricultură și mediul rural;</u>”</p>
<p>Obiecții: Mecanismul de sprijin propus de către autori, vizează <i>alocarea mijloacelor financiare în mărime de 4% din volumul de venituri necesare implementării politicii de subvenționare în agricultură și mediul rural</i>. În context, reținem exigențele art.8, art.10, art.17 alin.(3) din Legea nr.181/2014 al finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, după cum urmează: <i>Articolul 8. Principiul universalității</i> (1) <i>Toate resursele și cheltuielile bugetare se reflectă în buget în sume brute.</i> (2) <i>Resursele bugetelor componente ale bugetului public național sînt destinate finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, fără a stabili relații între anumite tipuri de resurse și cheltuieli.</i></p> <p><i>Articolul 10. Principiul previzibilității și sustenabilității</i> <i>Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de prezenta lege și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.</i></p>

Articolul 17. Regulile privind impactul financiar

(3) Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite.

Recomandări:

Mecanismul de sprijin propus de către autori, necesită o revizuire prin prisma prevederilor art.8, art.10, art. 17 alin.(3) din Legea nr.181/2014 al finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 citate supra.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitățile scontate ale acestuia sunt *neadmiterea unei catastrofe financiare și sociale în sectorul agricol și prevenirea falimentării agricultorilor și lichidării a mii de locuri de muncă*. În acest sens, autorul intervine cu propuneri privind revizuirea Legii bugetului de stat pentru anul 2024 nr. 418/2023, pentru a asigura: *i) modificarea modului de alocare a mijloacelor în Fondul național de dezvoltare a agriculturii și a mediului rural; ii) Modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2024 prin majorarea Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural prin majorarea acestuia cu 1065280,0 mii lei.*

Inițiativa *întrunește* exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Apreciind prin prisma rigorilor constituționale vizate articolul 131 din Constituție și exigențele art.19-20, 61 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, se remarcă faptul că **orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului și potrivit exigențelor procedurale vizate de cadrul normativ special evidențiat supra.**

Întru susținerea celor invocate supra reținem considerentele Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.2/2014, Hotărârea nr.27/2019, în care s-a apreciat că norma art.131 alin.(4) din Constituție este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de legislator în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni intervențiile legislative imprevizibile, ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive (a se vedea, mutatis mutandis, § 74). Prevederile Legii Supreme consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau

împrumuturilor drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare (§ 48).

Subsecvent, revizuirea spectrului de atribuții exercitat de către Executiv în domeniul subvenționării în agricultură și mediul rural, necesită o reconsiderare prin prisma prevederilor art.8, art.10, art.17 alin. (3) din Legea nr.181/2014 al finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Prevederile proiectului promovează interesul beneficiarilor de redistribuirea bugetare efectuate potrivit amendamentelor prezentate la Legea bugetului de stat pentru anul 2024 nr. 418 din 22 decembrie 2023, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile în care implementarea acestuia va asigura dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și realizarea intereselor private legitime (garantate prin funcționarea entităților publice și private/exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor).

21.02.2024

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

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2024.02.21 11:17:53 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

