



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. 06/2/20630 din 25.11.2024

La nr. 13-05/3702 din 06.11.2024

**Ministerul Agriculturii și
Industriei Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole (număr unic 712/MAIA/2024).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 15 (cincisprezece) file.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.11.25 14:30:11 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/10133 din 25.11.2024

la proiectul de lege privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole (număr unic 712/MAIA/2024)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentului 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."*

Se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare www.maia.gov.md la compartimentul Transparența decizională/Proiecte de documente, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, considerăm că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota de fundamentare se menționează:

„Politica agricolă reprezintă un domeniu de importanță strategică pentru economia națională, având un impact direct asupra securității alimentare, dezvoltării rurale și conservării mediului. În contextul integrării europene și al globalizării, se impune adaptarea cadrului legislativ național pentru a răspunde noilor provocări și oportunități.

Proiectul de lege se bazează pe necesitatea alinierii legislației naționale la prevederile Regulamentului (UE) 2021/2115 și Regulamentului (UE) 2021/2116, care stabilesc cadrul pentru finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune (în continuare - PAC). Aceste regulamente sunt esențiale pentru asigurarea unui sistem coerent de gestionare a fondurilor și a intervențiilor agricole, asigurând totodată coerența cu obiectivele politicii agricole comune a Uniunii Europene.

Totodată, acțiunea privind elaborarea proiectului legii este inclusă sub nr. 155 în Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023, precum și sub nr.1 la Capitolul 11. Agricultură și dezvoltare rurală, Clusterul 5, la Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2024-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 45/2024”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin ajustarea cadrului normativ național la noile comunitare în domeniu.

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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.”

Nota de fundamentare stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

În nota de fundamentare autorul menționează aspecte ce țin de analiza impactului de reglementare cu evidențierea impactului asupra sectorului public, impactului financiar și argumentarea costurilor estimative, impactului asupra sectorului privat, impactului asupra mediului.

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, [...]”.

În conținutul proiectului au fost atestate norme care utilizează sintagme și texte care pot fi interpretate în mod diferit cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Astfel, utilizarea textelor și a sintagmelor de genul „pentru o perioadă de cel puțin 3 ani”, „poate încheia cu acesta”, „poate demonstra într-un mod considerat satisfăcător de către autoritatea competentă”, „stabilește într-un alt mod că”, „doar consecințe nesemnificative”, „poate decide să aplice o reducere procentuală mai mică”, „procentul reducerii este de cel puțin” și altele denotă un caracter ambiguu normelor cu posibilități de interpretare diferită a acestora.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul 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 normative în vigoare.

Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost atestate lacune de reglementare, ceea ce va permite aplicarea confuză a prevederilor.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative

confuze și ambigui privind:

- obiectul și domeniul de reglementare;
- eligibilitatea cheltuielilor ce țin de contribuțiile în natură și costurile de amortizare;
- modul de constituire, organizare și funcționare a Agenției de plăți;
- modul de creare, organizare și funcționare a organismului de certificare (competențe, atribuții);
- modul de emitere a actului administrativ sau a contractului administrativ între beneficiar și Agenția de plăți în vederea acordării sprijinului financiar;
- modul de reglementare a sistemului de control și sancțiuni;
- modul de efectuare a controalelor încrucișate;
- modul privind instituirea sistemului de control aferent condiționalității;
- modul de monitorizare și evaluare a Programului strategic al politicii agricole (PSPA).

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată 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>Articolul 1 din proiect - Articolul 1 Obiect și domeniu de reglementare (1) Prezenta lege stabilește norme privind: (...) e) Programul strategic al politicii agricole (în continuare - PSPA), care stabilește strategia de intervenție, indicatori, condiții pentru intervenții și indică resursele financiare și sursele de finanțare, în conformitate cu obiectivele specifice și cu nevoile identificate f) monitorizarea, raportarea, evaluarea și transparența PSPA (2) Prezenta lege reglementează sprijinul finanțat de FNDAMR pentru intervențiile specificate în PSPA, aprobat de Guvern pentru perioada 2025-2030</p>
<p>Obiecții: La art. 1 alin. (2) se face referință că legea „reglementează sprijinul finanțat din FNDAMR pentru intervențiile specifice în PSPA, aprobat de Guvern pentru perioada 2025 - 2030.</p>

În acest sens, se face referință la un document de politici, care urmează a se răsfrânge doar pentru o anumită perioadă de timp: 2025 - 2030.

Or, norma art. 1 urmează să fie corelată cu norma art. 3 alin. (3) și art. 51 din proiectul de lege care fac referință generală la Programul strategic al politicii agricole, fără a specifica anul de referință.

Astfel, nu este clar ce se va întâmpla după implementarea Programului strategic al politicii agricole derulat pentru perioada 2025 - 2030, or există riscul de interpretare că obiectul de reglementare și domeniul de reglementare al legii prenotate constituie doar Programul strategic al politicii agricole, aprobat de Guvern pentru perioada 2025 - 2030.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normei prin excluderea referinței la perioada de implementare a Programului strategic al politicii agricole indicat la art. 1 alin. (2) din proiect.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 8 din proiect -

Articolul 8. Eligibilitatea cheltuielilor

(...)

(4) Contribuțiile în natură și costurile de amortizare pot fi eligibile pentru sprijin din FNDAMR în condițiile stabilite de Guvern

Obiecții:

Norma instituie dreptul Guvernului de a stabili condiții pentru a califica ca fiind eligibile pentru sprijin din FNDAMR și cheltuielile reprezentate de contribuțiile în natură și costurile de amortizare.

Nu negăm dreptul instituit Guvernului de a stabili condiții clare și transparente, însă, atragem atenția că proiectul de lege prenotat nu conține nici o normă cu referință la noțiunile „contribuții în natură” și „costuri de amortizare” (articolul 4 din proiect - Definiții) sau cu referință la faptul că mijloacele financiare din FNDAMR pot fi alocate și pentru acoperirea „contribuțiilor în natură” și a „cheltuielilor de amortizare” (articolul 7 din proiect - Destinația cheltuielilor din Fond).

Astfel, normele proiectului nu fac referință la ce intră în categoria/ce reprezintă „contribuție în natură” și „cost de amortizare”.

Lipsa reglementării acestor aspecte va permite interpretări confuze în ceea ce privește modul de calificare a „contribuțiilor în natură” și a „costurilor de amortizare”.

Recomandări:

Propunem autorului completarea proiectului cu norme generale care ar face referințe la ce constituie/ce reprezintă „costurile în natură” și „costurile de amortizare”, iar condițiile pentru a fi eligibile pentru finanțare din Fond urmează să fie aprobate de Guvern.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 10 și articolul 11 din proiect -

10. Acreditarea Agenției de plăți

(1) Guvernul desemnează în calitate de autoritate de management, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (în continuare - autoritate de management), responsabilă cu:

- a) acordarea, revizuirea și retragerea acreditării Agenției de plăți
- b) îndeplinirea sarcinilor atribuite autorității de management în temeiul prezentului capitol

(2) Guvernul aprobă procedura și criteriile de acreditare a Agenției de plăți, care vizează următoarele domenii de bază: mediul intern, activitățile de control, informarea, comunicarea și monitorizarea

Articolul 11 Agenția de plăți

(1) Agencia de plăți este o autoritate publică administrativă, responsabilă cu gestionarea și controlul cheltuielilor menționate la articolul 7. Agenția de plăți poate delega îndeplinirea unor atribuții, cu excepția efectuării plăților

(2) Autoritatea de management menționată la articolul 10, acreditează ca agenție de plăți, acea entitate care are o organizare administrativă și un sistem de control intern, care oferă garanții suficiente că plățile sunt legale, corecte și justificate corespunzător. În acest scop, Agenția de plăți îndeplinește condițiile minime de acreditare în ceea ce privește mediul intern, activitățile de control, informarea și comunicarea, precum și monitorizarea

(3) Agencia de plăți gestionează și asigură controlul operațiunilor legate de intervenția publică de care răspunde și poartă responsabilitatea generală în domeniul respectiv

(4) Atunci când Agenția de plăți acreditată nu îndeplinește unul sau mai multe dintre condițiile minime de acreditare menționate la alineatul (2), autoritatea de management, retrage acreditarea Agenției de plăți respective dacă Agenția de plăți nu realizează schimbările necesare într-o perioadă de timp care urmează a fi determinată de autoritatea de management în funcție de gravitatea problemei

Obiecții:

Normele analizate reglementează modul de constituire a Agenției de plăți.

În opinia noastră, normele nu oferă o claritate privind modul de organizare și funcționare a Agenției de Plăți.

Pe de o parte, se stabilește că „Agenția de plăți este o autoritate publică administrativă” (art. 11 alin. (1)), pe de altă parte se instituie dreptul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare de a retrage acreditarea Agenției (art. 11), ceea ce nu denotă claritate în privința existenței Agenției de plăți (ca autoritate administrativă creată în raport cu retragerea acreditării).

În acest sens, menționăm că în ce privește statutul de „autoritate publică administrativă”, acest statut urmează a fi conferit în temeiul prevederilor Legii nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Or, normele din proiect nu stabilesc competența Guvernului de instituire a Agenției de Plăți (aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției de Plăți sau instituirea Agenției de plăți în calitate de autoritate publică în subordinea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare).

Teza a doua din conținutul normei statuate la art. 11 alin. (1) conferă dreptul Agenției de Plăți de a delega îndeplinirea unor atribuții, cu excepția efectuării plăților.

Nu este clar în acest sens cum Agenția de plăți urmează să poarte răspundere și responsabilitate generală în domeniu, or, activitatea acesteia ca autoritate administrativă este reglementată de norme legale din domeniu, acesteia conferindu-se prin Regulamentul de organizare și funcționare atribuții, drepturi și obligații clare și transparente.

Consideăm că norma în mod confuz instituie dreptul Agenției de plăți de a delega careva atribuții altor entități.

Mai mult decât atât, norma nu stabilește clar căror entități le va putea delega, ceea ce crește riscul atribuirii discreționare în dependență de interes și scopul urmărit, or, în final, Agenția va putea avea doar atribuția de „efectuare a plăților” fără a fi responsabilă de acțiunile privind acordarea și utilizarea mijloacelor financiare alocate din Fond.

Vidul ce poate fi creat prin astfel de interpretări crește riscul prejudicierii interesului public manifestat prin asigurarea gestionării transparente a banului public.

Totodată, la alin. (4) sunt stabilite cerințe neclare privind acordarea Agenției de plăți a unei perioade de timp de către autoritatea de management (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare) pentru a „realiza schimbările necesare” pentru a nu retrage acreditarea. Norma este expusă în mod confuz crește riscul interpretărilor eronate ale acesteia.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normelor cu referință la modul de instituire și organizare a activității Agenției de plăți.

Odată ce norma stabilește în mod clar că Agenția de plăți este „autoritate administrativă”, crearea și funcționarea acesteia urmează a fi efectuată în conformitate cu cadrul legal național care reglementează modul de funcționare a acestor autorități publice.

Instituirea și funcționarea Agenției de plăți urmează a fi efectuată în mod transparent.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Articolul 12 din proiect -

Articolul 12. Organismul de certificare

(1) Organismul de certificare este un organism de audit public sau privat desemnat pentru o perioadă de cel puțin trei ani. Atunci când este un organism de audit privat, organismul este selectat prin intermediul unei proceduri de achiziție

(2) Organismul de certificare emite un aviz, redactat în conformitate cu standardele de audit acceptate la nivel internațional, care stabilește dacă (...)

Obiecții:

Considerăm că normele statuate la art. 12 sunt vagi în ceea ce privește modul de constituire și funcționare a organismului de certificare.

Nu este clar cine instituie acest „organism de certificare”, care sunt competențele acestuia (atribuțiile, drepturile, obligațiile, responsabilitățile), în baza cărui act își desfășoară activitatea, cine stabilește și în baza căror criterii se alege organismul de certificare dintre „organismul de audit public” și „organismul de audit

privat”.

La fel, nu este clar ce se are în vedere „pentru o perioadă de cel puțin 3 ani”, altfel spus, se poate de interpretat că se instituie dreptul de a decide și desemnarea organismului de certificare și pentru o perioadă nelimitată de timp.

Totodată, din normă nu este clar care este funcția de bază a acestui organism de certificare, or proiectul nu reglementează nici noțiunea de „organism de certificare”.

Toate aceste ambiguități administrative identificate vor permite aplicarea normelor într-un mod confuz și discreționar în dependență de interesul urmărit, cu consecințe grave în reglementarea transparentă și eficientă a organismului de certificare.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea și modificarea normelor prin stabilirea transparentă a modului de instituire și organizare a activității organismului de certificare.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Articolul 31 din proiect -

Articolul 31. Examinarea cererii de acordare a sprijinului

(...)

(2) La cererea solicitantului, în locul emiterii actului administrativ individual, Agencia de plăți poate încheia cu acesta un contract administrativ de acordare a sprijinului financiar

Obiecții:

Norma instituie dreptul solicitantului de a cere încheierea cu Agenția de plăți a unui contract administrativ de acordare a sprijinului financiar.

Totodată, norma atribuie Agenției de plăți a dreptului de a decide încheierea acestui contract administrativ.

Or, sintagma „poate încheia” denotă incertitudine în privința exercitării dreptului de către Agenția de plăți.

Astfel, în una și aceeași situație, Agenția de plăți poate decide în mod diferit.

Dat fiind lipsa clarității în proiect a diferenței dintre „emiterea actului administrativ individual” și încheierea unui contract administrativ” ce ține de acordarea sprijinului financiar, există riscul interpretării privind posibilitatea negocierii contractului respectiv, posibilitatea de stabilire a unor condiții netransparente în contract, posibilitatea de a ajusta contractul în dependență de interes și scop.

În aceste condiții, există riscul comiterii manifestărilor de corupție ce țin de modul de redare a conținutului contractului administrativ și a modului de încheiere și derulare a acestuia.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normelor prin stabilirea unei proceduri transparente unice de acordare a sprijinului financiar.

Or, transparența se impune cu desăvârșire în partea ce ține de modul de acordare și utilizare a mijloacelor bănești alocate din bugetul de stat.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 6 -

Articolul 32 în corelare cu articolele 44-47 și 48-50 din proiect -

Articolul 32. Protejarea intereselor financiare

(...)

(5) Dispozițiile stabilite garantează, în special, că nu sunt impuse sancțiuni atunci când:

a) neconformitatea este determinată de cazurile de circumstanță justificată sau de circumstanțe excepționale în conformitate cu articolul 5;

b) neconformitatea este cauzată de o eroare a autorității competente sau a unei alte autorități, iar eroarea nu ar fi putut fi detectată în mod rezonabil de persoana vizată de sancțiunea administrativă;

c) *persoana vizată poate demonstra într-un mod considerat satisfăcător de către autoritatea competentă că nu este răspunzătoare pentru nerespectarea obligațiilor menționate la alineatul (1) de la prezentul articol sau atunci când autoritatea competentă stabilește într-un mod că persoana vizată nu este răspunzătoare în acest sens.*

Articolele 44 - 47 fac parte din Capitolul 7 „Sisteme de control și sancțiuni”, Secțiunea 4 „Sistemul de control și sancțiunile administrative legate de condiționalitate, care reglementează sistemul de control aferent condiționalității, sistemul de sancțiuni administrative aferente condiționalității, aplicarea și calcularea sancțiunilor administrative și cuantumul rezultate din sancțiunile administrative aferente condiționalității

Articolele 48 - 50 fac parte, la fel, din Capitolul VII „Sisteme de control și sancțiuni”, Secțiunea 5 „Sistemul de control și sancțiunile administrative legate de condiționalitatea socială, care reglementează sistemul de control aferent condiționalității sociale, sistemul sancțiunilor administrative aferente condiționalității sociale, aplicarea și calcularea sancțiunilor administrative.

Obiecții:

Capitolul VII „Sisteme de control și sancțiuni” conține norme care reglementează, în fond, aspecte ce țin de sistemele de control și sancțiuni în protejarea intereselor financiare ale statului în vederea transparentizării implementării politicilor agricole prin acordarea de sprijine financiare, în conformitate cu legea.

În opinia noastră, redacția din proiect a normelor ce țin de sistemele de control și sancțiuni este una confuză cu riscul interpretărilor discreționare a modului de aplicare a sancțiunilor.

Art. 32 alin. (5) lit.c) instituie excepția de neaplicare a sancțiunilor în cazul în care „*persoana vizată poate demonstra într-un mod considerat satisfăcător de către autoritatea competentă că nu este răspunzătoare pentru nerespectarea obligațiilor menționate la alineatul (1) de la prezentul articol sau atunci când autoritatea competentă stabilește într-un mod că persoana vizată nu este răspunzătoare în acest sens*”. Astfel, nu este clar cum ar putea norma respectivă să fie aplicată, cum stabilește autoritatea competentă „modul considerat satisfăcător al dovezilor” sau cum autoritatea competentă „stabilește modul că persoana vizată nu este răspunzătoare”.

La normele conținute în Secțiunea 4 (art. 44 - art. 48) și Secțiunea 5 (art. 49 - art. 50) menționăm următoarele.

Normele se referă la beneficiarii menționați la art. 44 alin. (1) - beneficiarii plăților directe care urmează să respecte obligațiile prevăzute la articolul 18 din lege. Or, beneficiarii plăților directe nu constituie toți beneficiarii sprijinului financiar din partea statului. Or, potrivit art. 7 din lege - FNDAMR finanțează mai multe cheltuieli, intervențiile sub formă de plăți directe fiind doar o parte pentru care urmează a fi utilizate cheltuieli din FNDAMR. Astfel, normele Secțiunii 4 și 5 fac referință doar la beneficiarii plăților directe de mijloace financiare din Fond.

La art. 45 alin. (4) nu este clar de ce diferă norma de la lit. b) făcând referire că nu se aplică sancțiuni administrative doar la faptul dacă neconformitatea este determinată de un caz de circumstanță justificată în raport cu norma de la art. 32 alin. (5) lit. a) care stabilește că nu sunt impuse sancțiuni atunci când neconformitatea este determinată nu doar de cazurile de circumstanțe justificate, ci și de circumstanțele excepționale în conformitate cu articolul 5 din lege. Aceeași obiecție este valabilă și pentru norma art. 49 alin. (3) din proiect.

La art. 45 alin. (6) se atestă o nouă excepție - în cazul în care neconformitatea nu are consecințe sau are doar consecințe nesemnificative asupra îndeplinirii obiectivului vizat de standardul sau de cerința în cauză nu se aplică nicio sancțiune administrativă. Or, această excepție nu se corelează cu norma generală de la articolul 32. Aceeași normă este regăsită și la art.49 alin. (4). Astfel, nu este clar cum se va determina „consecința nesemnificativă” și „neconformitatea nu are consecințe”, ceea ce trezește dubii privind aplicarea uniformă a normei în vederea aplicării eficiente și transparente a sancțiunilor ce se impun.

La art. 46 alin. (1) se face referință că sancțiunile administrative menționate la art. 45 se aplică prin reducerea plăților sau excluderea de la întregul quantum al plăților. Nu este clar cine și în baza căror criterii transparente urmează să fie luate astfel de decizii. Norma ambiguă din lege va crea câmp pentru interpretări. Totodată, la alin. (5) al aceluiași articol, se propune aplicarea unei reduceri de 3 procente din quantumul total al plăților menționate la alin. (1). Astfel, nu este clar cum se va aplica reducerea și în ce constă reducerea în cazul „excluderii de la întregul quantum al plăților” în conformitate cu alin.(1) din articol. Aceeași obiecție este valabilă și pentru norma de la articolul 50 din proiect.

La art. 46 alin. (8) - (11) considerăm că sunt acordate drepturi discreționare Agenției de plăți, care, fără criterii clare și transparente, va decide în privința aplicării reducerilor procentuale - „poate decide să aplice o reducere procentuală mai mică”; „se aplică o reducere procentuală mai mare”, „procentul reducerii este de cel puțin 15 procente”. Totodată, care sunt criteriile de stabilire a „motivelor justificate” pentru a putea decide dacă repetările ulterioare ale aceleiași neconformități vor fi considerate ca fiind cazuri de neconformitate deliberată (alin.(10) și alin.(11)). Aceeași obiecție este valabilă și pentru norma art. 50 alin. (4) din proiect care stabilește că „Dispozițiile relevante de la art. 46 alin. (5), (6) și (10) se aplică corespunzător aplicării și calculării sancțiunilor administrative” (legate de condiționalitatea socială).

La art. 47 prin textul „Agenția de plăți poate reține 25 procente din quantumurile rezultate din reducerile și excluderile menționate la art.46” denotă incertitudine și ambiguitate administrativă în privința aplicării uniforme și fără abuzuri a normei de către responsabili din cadrul Agenției de plăți. Sunt create condiții propice acțiunilor coruptibile de aplicare a normei în dependență de interesul urmărit.

Analizând normele sus-menționate constatăm că acestea nu reglementează în mod transparent și eficient sistemul de control și sancțiunile administrative - se referă doar la sprijinul financiar acordat din Fond prin plățile directe; nu fac referință clară la identificarea transparentă a sancțiunii; atribuie discreții de interpretare Agenției de plăți; instituie proceduri netransparente a implementării sistemului de control și al sancțiunilor aplicabile.

Ambiguitățile administrative vor permite comiterea manifestărilor de corupție ce țin de modul de aplicare, calculare a sancțiunilor administrative și de implementare eficientă și transparentă a sistemului de control.

Recomandări:

În opinia noastră, conținutul normelor Capitolului VIII - Sisteme de control și sancțiuni, în special cele conținute în Secțiunea 4 și 5 urmează a fi reanalizate.

Normele urmează să stabilească clar și transparent un sistem eficient de control și aplicare a sancțiunilor administrative.

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
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 7 -

Articolul 41 din proiect -

Articolul 41. Controale încrucișate

Obiecții:

Articolul 41 reglementează controalele încrucișate.

Identificarea în conținutul articolului a sintagmelor, precum „atunci când este cazul” (alin. (1)), „în cazurile corespunzătoare”/„și dacă este cazul” (alin. (2)) conferă normelor neclaritate și posibilități de interpretare a acestora.

La alin. (5) utilizarea sintagmei „poate să solicite extrase sau copii ale documentelor” va permite aplicarea normei în dependență de interes și scop cu riscul aplicării diferite a acțiunilor în una și aceeași situație, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului excluderea sintagmei „atunci când este cazul” de la alin. (1) cu redarea clară a obligației de a verifica documentele comerciale ale întreprinderilor, astfel după cum este stipulat și în articolul 40 din

proiect.

La alin. (1) lit.b) propunem stabilirea cazurilor când urmează să fie efectuat controlul fizic al cantității și naturii stocurilor.

La alin. (2) propunem a se analiza oportunitatea excluderii sintagmelor „în cazurile corespunzătoare” și „dacă este cazul”.

La alin. (5) propunem a reda clar, fără a lăsa loc interpretărilor cazurile când urmează să fie solicitate extrase sau copii ale documentelor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 8 -

Articolul 44 din proiect -

Articolul 44. Sistemul de control aferent condiționalității

(1) Autoritatea de management instituie un sistem pentru a verifica dacă beneficiarii plăților directe respectă obligațiile prevăzute la articolul 18.

(2) Agenția de plăți:

(...)

3) poate, atunci când este cazul, să utilizeze teledetecția sau sistemul de monitorizare a suprafețelor sau orice alte tehnologii relevante care le ajută în efectuarea controalelor la fața locului menționate la subpunctul 1)

(...)

Obiecții:

Norma instituie un drept confuz Agenției de plăți de a utiliza teledetecția sau sistemul de monitorizare a suprafețelor sau orice alte tehnologii relevante care le ajută în efectuarea controalelor la fața locului.

În acest sens, norma nu stabilește în baza căror criterii aprobate urmează a fi exercitat acest drept de către Agenția de plăți.

Totodată, norma nu face referință la actul normativ care urmează să conțină aceste criterii, modul de intervenție în acest mod, modul de aplicare a acestor tehnologii și autoritatea responsabilă de aprobare a acestor norme.

Aspectele analizate vor permite aplicarea discreționară a normei.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea dreptului Agenției de plăți a a utiliza tehnologiile menționate, însă, urmează a se face referință la subiectul care urmează a aproba criteriile și modul de aplicare transparentă a acestor tehnologii.

Astfel, se poate, de exemplu, de făcut referință că modul de instituire și utilizare a acestor tehnologii este aprobat de către autoritatea de management.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

- 9 -

Articolul 56 din proiectul legii -

Articolul 56. Proceduri de monitorizare

Pe baza indicatorilor de rezultat, comitetul național de monitorizare și autoritatea de management monitorizează punerea în aplicare a PSPA, precum și progresele realizate în vederea atingerii indicatorilor PSPA

Obiecții:

Norma articolului 56 stabilește că „Comitetul național de monitorizare și autoritatea de management monitorizează punerea în aplicare a PSPA, precum și progresele realizate în vederea atingerii indicatorilor PSPA”.

Norma articolului 54 alin. (1) stabilește că „Autoritatea de management instituie cadrul de performanță care permite raportarea, monitorizarea și evaluarea performanței PSPA pe parcursul punerii în aplicare a acestuia”

Totodată, norma articolului 60 stabilește la alin. (1) că „Autoritatea de management efectuează evaluări ale PSPA în perioada de punere în aplicare și ex post pentru a îmbunătăți calitatea elaborării și punerii în aplicare”, iar la alin. (2) se stabilește că „Evaluarea PSPS se încredințează unor experți independenți din punct de vedere funcțional”.

Normele urmează să fie analizate cumulativ.

Or, din conținutul acestora nu este clar reglementat subiectul responsabil de evaluarea PSPA.

Pe de o parte, la art. 54 se face referință la „raportare, monitorizare și evaluarea performanței”, iar pe de altă parte, la art. 56 se face referință doar la „monitorizarea punerii în aplicare a PSPA”, iar textul „precum și progresele realizate” nu este clar dacă se referă la „evaluarea performanței PSPA”.

Mai mult decât atât, norma alin. (1) stabilește atribuția autorității de management de efectuare a evaluării ale PSPA în perioada de punere în aplicare și ex post, iar alin. (2) stabilește deja faptul că „evaluarea PSPA se încredințează unor experți independenți din punct de vedere funcțional”. În aceste condiții, nu este clar cine sunt „experții independenți”, cine și cum îi selectează, or, autoritatea de management este reprezentată de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

Ambiguitatea administrativă privind modul de monitorizare și evaluare a performanței PSPA va permite aplicarea normelor într-un mod confuz și discreționar, ceea ce știrbește din transparența ce ține de monitorizarea și evaluarea PSPA.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normelor prin instituirea transparentă a modului de monitorizare și evaluare a performanței PSPA.

Astfel, urmează a se stabili în mod transparent atribuțiile entităților publice responsabile de monitorizare și

evaluare, prin excluderea sau reglementarea naturii juridice a „experților independenți” ținând cont că atribuția de evaluare este atribuită, conform proiectului, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în calitate de autoritate de management.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota de fundamentare se menționează:

„Politica agricolă reprezintă un domeniu de importanță strategică pentru economia națională, având un impact direct asupra securității alimentare, dezvoltării rurale și conservării mediului. În contextul integrării europene și al globalizării, se impune adaptarea cadrului legislativ național pentru a răspunde noilor provocări și oportunități.

Proiectul de lege se bazează pe necesitatea alinierii legislației naționale la prevederile Regulamentului (UE) 2021/2115 și Regulamentului (UE) 2021/2116, care stabilesc cadrul pentru finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune (în continuare - PAC). Aceste regulamente sunt esențiale pentru asigurarea unui sistem coerent de gestionare a fondurilor și a intervențiilor agricole, asigurând totodată coerența cu obiectivele politicii agricole comune a Uniunii Europene.

Totodată, acțiunea privind elaborarea proiectului legii este inclusă sub nr. 155 în Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023, precum și sub nr.1 la Capitolul 11. Agricultură și dezvoltare rurală, Clusterul 5, la Planul National de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2024-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 45/2024”.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- obiectul și domeniul de reglementare;
- eligibilitatea cheltuielilor ce țin de contribuțiile în natură și costurile de amortizare;
- modul de constituire, organizare și funcționare a Agenției de plăți;
- modul de creare, organizare și funcționare a organismului de certificare (competențe, atribuții);
- modul de emitere a actului administrativ sau a contractului administrativ între beneficiar și Agenția de plăți în vederea acordării sprijinului financiar;
- modul de reglementare a sistemului de control și sancțiuni;
- modul de efectuare a controalelor încrucișate;

- modul privind instituirea sistemului de control aferent condiționalității;
- modul de monitorizare și evaluare a Programului strategic al politicii agricole (PSPA).

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

25.11.2024

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

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2024.11.25 13:55:24 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

