

Министерство  
сельского хозяйства и  
лесного хозяйства  
Республики Молдова



ЦЕНТР  
ПО ДОБРЬЕ СЪОТНОШЕНИЯ  
ПРЕДПРИЯТИЙ И КОМПАНИЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

СЛУЖБА ЗАЩИТЫ  
ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

17/3694 11 02 00  
17.08.2013 08:00

Ministerul Agriculturii și  
Industriei Alimentare

Prin prezenta, vă comunicăm și raportul de expertiză anticoncepție asupra  
documentelor menționate în cererea adresată Guvernului pentru soluționarea  
conținutului de text privind organizarea producătorilor agricoli și asociațiile lor.

Anexa 4 la Nr. 11/02/00

Min. Președinte

Georghe Răduci



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de lege privind grupurile de producători agricoli și asociațiile lor

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul hotărârii Guvernului „Pentru aprobarea proiectului de lege privind grupurile de producători agricoli și asociațiile lor” are drept scop instituirea cadrului regulativ referitor la activitatea grupurilor de producători agricoli. În acest sens sunt propuse norme ce stabilesc principiile de organizare, recunoaștere și funcționare a grupurilor de producători, asocierea acestora, precum și principiile și condițiile de acordare a sprijinului financiar din partea statului.

**d. Suficiența argumentării.** Proiectul înaintat de autor poate fi justificat din considerentul că vine să contribuie la modernizarea sectorului agricol precum și la eficientizarea sistemului de subvenționare a agriculturii și la promovarea programelor multianuale – obiective statuate în Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014. Este evident faptul că consolidarea capacităților producătorilor este unul din remediile ce poate impulsiona creșterea producției agricole autohtone. Din alt punct de vedere, consolidarea capacităților producătorilor în grupuri va diminua fenomenul dispersiei și parcelării masive a terenurilor agricole nevalorificate. Creșterea volumului de producție prin intermediul grupului va contribui la diminuarea costului de producție pentru fiecare producător membru în parte, deoarece individual aceștia nu au aceleași posibilități și nu dispun de un potențial pe măsura unui grup. Respectiv, și aprovizionările vor fi facilitate reieșind din faptul că achiziționarea în cantități mai mari va implica și reducerea prețurilor din partea furnizorilor ceea ce în mod sigur trebuie să contribuie la reducerea costurilor de producere și, într-un final, la micșorarea prețurilor pe piață de către grupul de producători.

Însă, în contextul unei analize a normelor din proiect deducem că implementarea acestora în varianta propusă va fi una defectuoasă, reieșind din insuficiența reglementărilor referitoare la anumite aspecte. În nota informativă autorul remarcă că prin implementarea proiectului vor fi eliminați intermediarii din piețele de desfacere, iar producătorii agricoli nu-și vor pierde o parte semnificativă din profit.

Analizând propunerile, constatăm că acest fapt nu poate fi garantat deoarece autorul prevede la general comercializarea de către producător a producției sale prin intermediul grupului, dar nu înaintea careva reglementări concrete cum ar fi comercializarea în piețe de către reprezentantul grupului de producători ș.a.m.d.

Un alt aspect neelucidat de autor constă în oportunitatea obligativității de apartenență doar la un singur grup al produsului sau grupe de produse. În acest sens nu este clar de ce un producător ce deține terenuri agricole nu poate produce (crește) concomitent fructe și legume (o grupă de produse) și cereale (o altă grupă de produse). Or, un deținător de fermă - producător de carne nu poate produce și lapte sau ouă etc. De altfel, autorul prevede expres declararea de către producătorul ce dorește a adera la un grup că nu este membru al altuia. În astfel de condiții se generează un blocaj pentru producătorii ce pot produce mai multe tipuri de produse agricole. Drept urmare apreciem ca inoportună cerința autorului ca grupul de producători să se specializeze doar pentru o grupă de produse.

Autorul mai propune reglementări referitoare la recunoașterea grupurilor de producători. În acest sens, acestora li se oferă oportunitatea de a solicita recunoașterea, fie că imediat după înregistrarea ca persoană juridică, fie că ulterior. Însă, autorul a omis să detalieze prevederile procedurale în ceea ce privește circumstanțele în care poate fi solicitată recunoașterea imediată sau ulterioară. Astfel, nu poate fi dedusă care este avantajul dintre o recunoaștere imediată față de una ulterioară și care sunt criteriile în baza cărora se va putea determina exact că urmează sau nu o recunoaștere imediată.

În final, opinăm că proiectul promovat de autor nu denotă o aplicabilitate sporită și necesită o revizuire și completare cu prevederi în acest sens.

### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Analizând propunerile înaintate de autor prin proiect, constatăm că grupurile de producători agricoli își vor asigura activitatea preponderent din resurse proprii, și anume din cotizația de membru al grupului, stabilită expres în statutul acestuia. În ceea ce privește aportul financiar al statului în promovarea grupurilor de producători agricoli ca formă de consolidare a potențialului acestora, remarcăm că autorul propune în acest sens compensarea parțială din contul Fondului de subvenționare a producătorilor agricoli stabilit în Legea bugetului de stat anual și gestionat de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, dar în condițiile eligibilității grupului vizat. Totodată, la nivel internațional, autorul relevă importanța Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională de Dezvoltare în vederea realizării proiectului "Agricultură Competitivă", prin intermediul căruia vor fi disponibile resurse financiare considerabile pentru susținerea grupurilor de producători agricoli și asociațiile acestora.

Urmare celor expuse mai sus opinăm că implementarea proiectului presupune, totuși, cheltuieli financiare suplimentare și sunt identificate sursele de acoperire parțială a acestora.

### *1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului*

Deși reglementările propuse se răsfrâng asupra activității de întreprinzător, autorul a ezitat să releveze dacă proiectul a fost sau nu supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006. Nu sunt prezente careva argumente edificatoare care pot fi desprinse din analiza respectivă în vederea consolidării oportunității prevederilor promovate în proiect. De altfel, la alin.(2) al art. 13 din legea anterior enunțată, este stipulat expres că actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative asupra proiectului de act normativ.

Întru relevarea necesității analizei menționate mai sus remarcăm că nu pot fi determinate care vor fi de facto efectele implementării propunerilor promovate în varianta dată. Astfel, este dificil a determina dacă pragul de 100000 (una sută mii) lei a valorii minime a producției comercializate pentru produsul/grupul de produse – ca una din condițiile obligatorii pentru recunoașterea grupului de producători, nu poate constitui o cerință excesivă și nu implică riscul de a fi promovați/recunoscuți doar producătorii (grupurile acestora) mari în detrimentul celor mici care nu dispun de un astfel de potențial. Nu este clar, în lipsa unor estimări de rigoare, dacă condițiile stipulate la alin. (3) al art. 12 din proiectul de lege sunt obiective în cazul în care grupul de producători s-a dezvoltat încasând venituri din vânzarea produselor într-o măsură în care proporția de 1-5% din aceste venituri poate depăși costul de constituire a grupului și costul anual al activității sale administrative, aceasta va reprima dezvoltarea de mai departe a grupurilor. De altfel, analiza impactului de reglementare ar fi

elucidat și faptul dacă ajutorul financiar în proporțiile de 1-5 % (în dependentă de anul de activitate) acordat de stat este unul optim pentru atragerea producătorilor agricoli în crearea grupurilor reprezentative. În condițiile în care acestea sunt estimate ca insuficiente (neatractive), atunci cu greu va fi obținut rezultatul scontat. Or, autorul prognozează crearea unui număr semnificativ de grupuri de producători agricoli și din acest considerent propune sprijinul (compensarea parțială) doar în mărime de 1-5 % din veniturile grupurilor de producători pentru a se încadra în resursele Fondului de susținere a producătorilor agricoli. Nu este remarcat faptul dacă este identificat riscul ca grupurile de producători să activeze doar câțiva ani odată ce sprijinul financiar din partea statului scade cu fiecare an ajungând de la 5% în primul an până la 1% în al cincilea an și următorii de funcționare. De altfel, activitatea grupului un timp mai îndelungat nu asigură mărirea valorii producției comercializate, din care motiv ar fi oportun de a micșora acest sprijin financiar. În final reiterăm necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare în scopul coroborării proiectului de lege cu prevederile Legii 235 din 2006.

#### *1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domeniile în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Cu referire la respectarea cerințelor impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 menționăm că proiectul vizat este plasat pe pagina web oficială a autorului împreună cu nota informativă. De asemenea, este indicat termenul limită în care cetățenii asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări, precum și datele de contact ale persoanei responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### *1. Formulări lingvistice ambigue*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### *2. Conflicte ale normelor de drept*

**Lit. b) a alin.(2) al art. 7, precum și lit. d) a alin.(1) al art. 8 din proiectul de lege –**

La lit. b) a alin.(2) al art. 7 este stipulată una din condițiile obligatorii ale actului de constituire, și anume – apartenența doar la un singur grup al produsului sau grupe de produse, din care rezultă că producătorii uniți într-un grup nu pot produce decât produse dintr-o singură grupă, indiferent de faptul dacă au posibilitate și potențial în acest sens.

În același timp, la lit. d) a alin.(1) al art. 8, este statuat unul din principiile de recunoaștere a grupurilor – "posibilitatea recunoașterii pentru una sau mai multe grupe de produse, pentru care se permite constituirea grupurilor de producători agricoli", ceea ce evident se contrazice cu prevederile art.7. Ținând cont de analiza expusă la acest subiect în compartimentul "suficiența argumentării" a

prezentului raport, constatăm un conflict între prevederi vizate.

**Recomandarea:** *În vederea excluderii prevederilor contradictorii din proiect recomandăm de a exclude norma de la lit. d) din textul alin.(2) al art. 7 al proiectului de lege.*

#### *3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb*

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

#### *4. Discreții excesive ale autorităților publice*

**Lit. d) a alin.(7) al art. 8 din proiectul de lege, sintagma “și/sau documentelor solicitate suplimentar”**

Este prevăzut unul din motivele de respingere a cererii de recunoaștere. Astfel, dacă un grup de producători care solicită recunoașterea nu se încadrează în termenul de 15 zile în ceea ce privește prezentarea de informații suplimentare, atunci acesta riscă să i se refuze recunoașterea. Este evident că informațiile suplimentare sunt solicitate atunci cînd actele depuse anterior sunt incomplete. Dar în redacția propusă de autor nu este exclus riscul că în acest termen autoritatea să solicite și alte acte în afara celor stipulate exhaustiv în alte prevederi (alin. (3) al aceluiași articol) din proiect, acte solicitate abuziv la propria discreție a responsabilului, ceea ce va constitui drept impediment pentru grupul vizat în vederea recunoașterii.

**Recomandarea:** *Întru prevenirea solicitărilor abuzive de acte suplimentare, considerăm oportun de a exclude din conținutul lit. d) a alin.(7) al art. 8 din proiectul de lege, sintagma “și/sau documentelor solicitate suplimentar”*

**Alin.(1) al art.9 din proiectul de lege, “(1) Avizul de recunoaștere se eliberează de autoritatea competentă în rezultatul examinării actelor prevăzute la art.8 și evaluării după caz, în urma inspecțiilor la fața locului a exactității informațiilor furnizate, precum și eficiența economică și calitatea tehnică a planului de recunoaștere, corectitudinea estimărilor din planul de investiții, etc.”**

Art.8 stipulează expres condițiile ce trebuie întrunite de grupul de producători agricoli pentru a fi recunoscut. Drept confirmare a recunoașterii autoritatea competentă eliberează avizul de recunoaștere reglementat la art.9. În ceea ce privește propunerile expuse la alin. (1) al art.9 citat mai sus, remarcăm că acestea denotă un potențial coruptibil dat fiind faptul că oferă posibilitatea responsabililor de la autoritatea competentă să decidă la propria convingere, în mod discreționar, asupra efectuării inspecției la etapa respectivă. Trebuie de remarcat că odată ajuns la etapa eliberării avizului, grupul de producători agricoli are depus întregul set de acte necesare cu informații veridice (printre care și planul de recunoaștere) prin prisma reglementărilor art.8 al proiectului. Autorul a ezitat să detalieze în ce cazuri poate fi efectuată o inspecție pentru a fi posibilă deducerea oportunității acestei propuneri. În astfel de condiții, responsabili de implementare vor putea dispune efectuarea inspecției chiar dacă grupul a depus actele necesare în regulă. Cu atât mai mult, reponsabilii vor putea cere în mod abuziv de la grupul supus inspecției acte ce nu țin de specificul inspecției (cuvântul “etc.”).

**Recomandarea:** *În vederea excluderii posibilităților de a manifesta comportament discreționar din partea responsabililor, recomandăm autorului de a revizui prevederile alin.(1) al art.9 din proiectul de lege ținînd cont de excluderea formulărilor de genul “după caz” și “etc.”, precum și de completarea cu prevederi ce vor determina situațiile în care pot fi efectuate careva inspecții a căror tematică să fie stipulată exhaustiv.*

**Alin.(7) al art.12 din proiectul lege – “(7) Sprijinul financiar acordat grupurilor de producători agricoli se rambursează în totalitate sau parțial în fiecare caz de folosire a lui contrar destinației.”.**

Resursele financiare primite de la stat în calitate de sprijin financiar trebuie utilizate strict în scopurile prevăzute în Planul de recunoaștere. În caz contrar, resursele folosite în alte scopuri trebuie să fie rambursate de către grupul de producători. Redacția prevederilor alin.(7) denotă un caracter echivoc din care nu pot fi desprinse acele criterii în baza cărora se va determina dacă rambursarea banilor se va efectua în totalitate sau parțial. În astfel de condiții responsabilii Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură vor obține vaste oportunități de a decide discreționar asupra volumului de rambursare a banilor (total sau parțial) în cazul în care se depistează folosirea contrar destinației conform planului prestabilit.

În contextul unei analize remarcăm că poate fi admisă situația când grupul a irosit banii alocați doar pentru careva puncte din plan, iar pentru altele destinația a fost respectată. În acest sens nu sunt prezente reglementări care să precizeze documentarea proporției în care s-a respectat Planul de recunoaștere pentru a putea fi determinată rambursarea totală sau parțială. Caracterul generalizat al normei în cauză permite responsabililor de a determina rambursarea în cauză pe criterii necunoscute și generează riscul ca resursele financiare să fie rambursate/recuperate într-o proporție mai mică decât cea real irosită (folosită contrar destinației). Drept urmare se vor admite pierderi ale banilor publici.

Din alt punct de vedere, instituirea unor prevederi mai severe în sensul că pentru utilizarea contrar destinației a sprijinului financiar, indiferent în ce proporții, implică rambursarea în totalitate a acestuia, va putea responsabiliza grupurile de producători agricoli în ceea ce privește utilizarea banilor publici.

În final opinăm că autorul a ezitat să elucideze aspectele deduse mai sus prin reglementările propuse în proiect.

**Recomandarea: Pentru a spori aplicabilitatea normelor propuse de autor, recomandăm de a revizui/reformula textul alin.(7) al art.12 din proiectul de lege ținând cont de completarea cu prevederi în ceea ce privește reglementarea circumstanțelor ce vor determina rambursarea totală sau parțială.**

**Lit. e) a alin.(1) al art. 13 din proiectul de lege, sintagma “după caz”**

Art. 13 reglementează procedura beneficiarii sprijinului financiar. Unul din actele ce urmează de anexat la cererea în acest sens este Raportul anual al planului de recunoaștere. Comparativ cu alte acte ce necesită anexate, raportul în cauză nu este obligator a-l anexa reieșind din redacția expusă de autor – “după caz”. Dat fiind faptul că sprijinul financiar reprezintă în sine o compensare parțială ce se acordă ulterior unei perioade de gestiune (an de activitate) este evident că producătorul trebuie să aibă careva rezultate ce trebuie reflectate în documentele ce rigoare (documente contabile, rapoarte financiare, rapoarte de îndeplinire a planului de recunoaștere ș.a.). Din alt punct de vedere, pentru a obține avizul de recunoaștere (prevăzut la lit. b) a aceluiași alineat) grupul trebuie să prezinte și Planul de recunoaștere pe care trebuie să-l realizeze pentru a întruni în permanență condițiile necesare recunoașterii. Comparând circumstanțele expuse mai sus, este evident că Raportul anual al planului de recunoaștere trebuie să existe în mod sigur la grupul vizat. Însă, caracterul facultativ al acestui raport îl apreciem ca oportun. Astfel, autoritatea competentă va decide în mod discreționar și reieșind din interese ascunse asupra solicitării raportului respectiv, generându-se riscul de a se facilita acordarea sprijinului financiar grupurilor de producători care nu-și îndeplinesc în totalitate obligațiunile ce reies din Planul de recunoaștere.

**Recomandarea: În scopul prevenirii unor eventuale discreții din partea responsabililor, considerăm necesar de a exclude din textul lit. e) a alin.(1) al art. 13 din proiectul de lege sintagma “ , după caz”.**

**Alin.(6) al art.9 din proiectul de lege –**

Art.9 conține reglementări referitoare la avizul de recunoaștere. Alin.(6) al articolului dat reglementează termenul de valabilitate al avizului respectiv. Analizând prevederile articolului se poate constata că sunt omise reglementări referitoare la faptul dacă avizul, după expirarea termenului de valabilitate de până la 5 ani, poate fi prelungit, modalitatea și procedura în cauză. Remarcăm că în practică este evident că vor exista grupuri de producători agricoli ce vor activa o perioadă mai mare de 5 ani (fapt dedus și din alte prevederi ale proiectului de lege). Astfel, nu este clar cum vor trebui să procedeze producătorii în asemenea situații în care termenul de valabilitate al avizului a expirat și este exprimată intenția de a prelungi activitatea.

**Recomandarea:** În scopul sporirii aplicabilității prevederilor art.9 din proiectul de lege, considerăm necesar de a-l completa cu reglementări referitoare la prelungirea termenului de valabilitate a avizului de recunoaștere, precum și la procedura necesară în acest scop.

#### 5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

**Lit. b) a alin.(2) al art. 7, din proiectul de lege – “b) Condiția de apartenență doar la un singur grup al produsului sau grupe de produse”**

Autorul propune ca grupurile de producători agricoli noi formate să se specializeze în producerea doar a unei singure grupe de produse agricole. Examinând prevederile date deducem faptul că în practică acestea nu vor asigura dezvoltarea prosperă a producătorilor, ba mai mult - va constitui un impediment în creșterea continuă a lor. În acest sens exemplificăm situația în care producătorii dețin mai multe terenuri agricole și au posibilitatea de a crește nu doar legume și fructe, dar și cereale – produse care fac parte din grupe diferite, însă, nu pot comasa activitățile din cauza interdicției impuse de autor. Același situație este și în cazul producătorilor de carne – aceștea nu pot produce lapte sau ouă și viceversa. Permișunea de a se specializa în producerea mai multor grupe de produse agricole va favoriza în mod evident dezvoltarea tehnologică a producătorilor și va lărgi piața de desfacere pentru tehnica specializată din aceste sectoare. În acest context remarcăm că ceea ce propune autorul este în sine o cerință în detrimentul producătorului agricol ce nu poate asigura dezvoltarea acestora.

**Recomandarea:** Întru facilitarea dezvoltării producătorilor agricoli considerăm oportun de a exclude din conținutul alin.(2) al art. 7 din proiectul de lege textul de la lit. b) - “b) Condiția de apartenență doar la un singur grup al produsului sau grupe de produse”.

**Lit. c) a alin.(2), precum și lit. c) a alin.(7) ale art. 8 din proiectul de lege , sintagma “100 mii lei”**

Una din condițiile necesare pentru recunoașterea unui grup de producători agricoli constă în dovada acestuia că comercializează producție proprie în valoare de cel puțin 100 mii lei. Totodată neatingerea plafonului respectiv va genera nerecunoașterea grupului în cauză. În contextul analizei accentuăm faptul că în condițiile propuse de autor se impune ca producătorii să posede din start un potențial semnificativ pentru a produce marfă de 100 mii lei, ceea ce va favoriza doar producătorii mari, însă nu cei mici și mijlocii cu posibilități mai reduse. Trebuie de ținut cont de faptul că actualmente în localitățile rurale există un număr semnificativ de mici producători care activează pe cont propriu și care trebuie stimulați pentru a-și dezvolta procesul de producere – obiectiv ce va fi greu de realizat în cazul în care se propun plafoane ridicate în lipsa unei justificări în acest sens. De asemenea, volumul producției pentru un producător agricol depinde în mod direct și de factorul climateric. Astfel, dacă anul agricol s-a dovedit a fi unul nefavorabil, atunci în contextul plafonului de 100 mii lei posibilitatea creării unui grup de producători agricoli este redusă la minim. În final, opinăm asupra inoportunității plafonului propus de autor.

**Recomandarea:** Întru facilitarea creării mai multor grupuri de producători agricoli recomandăm autorului de a revizui prevederile expuse în lit. c) a alin.(2) și lit. c) a alin.(7) ale art. 8 din proiectul de lege în vederea micșorării plafonului de valoare minimă a producției comercializate.

#### 6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.


#### 7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### *8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare*

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

 Vitalie Muntean  
inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție  
06 Septembrie 2012

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială [www.cceec.md](http://www.cceec.md)*