

СБД, СУ



**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. 06/2-1405 din 10.03.2022

La nr. 55 din 24.02.2022

### **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la stabilirea moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii .

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

**Director**

**Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>589</u>
" <u>14</u> "	<u>03</u> 20 <u>22</u>
Ora	_____





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/7789 din 09.03.2022**

### **la proiectul de lege cu privire la stabilirea moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii**

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Prezentul proiect de lege este înaintat în contextul crizei energetice și sanitare cu care se confruntă cetățenii Republicii Moldova și în mod special mediul de afaceri. Anul 2022 continuă să fie marcat de criza sanitară și energetică, care afectează în mod special activitatea agenților economici din Republica Moldova. În context, la data de 19 ianuarie 2022 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 13 privind declararea stării de urgență pentru perioada 20 ianuarie - 20 martie 2022. La fel, scumpirile omniprezente și tendințele inflaționale generează un cadru incert și instabil pentru desfășurarea normală a activităților mediului de afaceri. Astfel, se prezintă absolut necesară implementarea unor măsuri în vederea susținerii mediului de afaceri și diminuarea vulnerabilității acestora.*

*Prezentul proiect de lege este înaintat în scopul evitării presiunilor și intervenției excesive a statului în activitatea întreprinderilor”.*

În preambulul proiectului se menționează următoarele: *„Ca urmare a consecințelor distructibile a crizei energetice și pandemice, în scopul păstrării locurilor de muncă, întru crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea businessului din Republica Moldova, evitării presiunilor și intervenției excesive a statului în activitatea întreprinderilor, a optimizării legislative și instituționale a controalelor asupra activității întreprinderilor care desfășoară activitate de întreprinzător și al creării premiselor pentru evaluarea costurilor aferente efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător, Parlamentul adoptă prezenta lege organică”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune instituirea unui moratoriu asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii, până la data de 31.12.2022. Proiectul prezintă o listă de situații în care, totuși, moratoriul nu se aplică, cum ar fi spre exemplu: urmărirea penală; controlul efectuat de Banca Națională a Moldovei, de Curtea de Conturi; controlul efectuat în domeniul supravegherii de stat a sănătății publice; controlul efectuat la cererea consumatorilor, de către organele abilitate cu funcții de protecție a acestora în baza Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, în cazul prezentării informațiilor veridice despre încălcarea legislației. Totodată, în cazurile în care există un pericol iminent pentru viața și sănătatea populației, pentru securitatea economică a statului și pentru mediu, organul abilitat cu funcții de control urmează să adreseze Cancelariei de Stat un demers privind inițierea controlului de stat la fața locului.

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

Proiectul reglementează implementarea unei măsuri în vederea revigorării mediului de afaceri din țară prin intermediul instituirii moratoriului asupra controalelor de stat până la sfârșitul anului curent. Deși proiectul, la prima vedere, este în interesul întreprinderilor micro, mici și mijlocii, totuși se atenționează asupra faptului că acesta nu reglementează un mecanism consistent de lungă durată care ar susține întreprinderile micro, mici și mijlocii și ar preveni, în același timp, abordările cazuale, nesistematice, de scurtă durată și fără perspective de ansamblu.

### 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".

Urmare a examinării conținutului notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește parțial condițiile menționate în art. 30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative din următoarele considerente.

Fiind o propunere de a repeta moratoriul de 6 luni instituit în anul 2016 și o inițiativă care a mai fost propusă Parlamentului pentru examinare (nr. 310 din 16.12.2019; nr. 123 din 12.03.2020), nota nu elucidează care sunt efectele benefice, prognozele scontate, dar și eventualele pericole ale unui moratoriu de acest gen.

Nota informativă nu relevă o analiză a cadrului normativ în vigoare, prin care s-ar identifica lacunele și neconcordanțele ce determină existența barierelor în calea dezvoltării întreprinderilor micro, mici și mijlocii. Or, în lipsa unei priviri de ansamblu, soluția propusă riscă să fie una temporară, cu efecte care nu pot fi evaluate, iar problemele invocate în notă să persiste și după finalizarea moratoriului.

În concluzie, se recomandă completarea notei informative cu informații, analize, comparații care ar releva necesitatea proiectului și impactul pozitiv al acestuia.

#### **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”.

Având în vedere natura relațiilor sociale reglementate în proiect, implementarea acestuia nu presupune alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat.

#### **I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum și rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

## **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**

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

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

Proiectul vizează activitatea tuturor autorităților implicate în efectuarea controlului de stat asupra activității de întreprinzător, care își vor sista, cu unele excepții, activitatea de control la întreprinderile micro, mici și mijlocii pe perioada moratoriului.

### **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**

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

Prin proiect se urmărește suspendarea efectuării controlului de stat asupra întreprinderilor micro, mici și mijlocii. Fiind analizat prin prisma standardelor de integritate și anticorupție, se remarcă faptul că proiectul în cauză dispune de o argumentare superficială și este elaborat în pofida următoarelor situații:

- legislația în vigoare reglementează deja anumite privilegii în privința întreprinderilor mici și mijlocii. Spre exemplu, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, „Controlul de stat al întreprinderilor mici și mijlocii, pe parcursul a 3 ani de la înregistrarea lor de stat, poartă caracter consultativ, cu excepția infracțiunilor penale. Termenul de 3 ani urmează a fi calculat de la data începerii activității IMM-urilor”. Totodată, la același articol, alin. (2) se reglementează o altă măsură de promovare, potrivit căreia „La întreprinderile mici și mijlocii, controlul financiar-fiscal de fond se efectuează o singură dată într-o perioadă de 3 ani”;

- în perioada 01.04.2016-30.09.2016 (6 luni), controlul de stat asupra activității de întreprinzător a fost suspendat în privința tuturor persoanelor care practică activitate de întreprinzător (Legea nr.18/2016 și Hotărârea Guvernului nr. 810/2016). În condițiile existenței unei asemenea practici de instituire a moratorului controlului de stat, nota informativă nu prezintă nici o informație despre rezultatele benefice ori nu ale acelei practici sau despre necesitatea repetării unei asemenea practici;

- există riscul etichetării moratorului controlului de stat drept o absolvire de răspundere pentru eventualele încălcări admise în timpul moratorului;

- tratat prin prisma scopului declarat în nota informativă, moratoriul nu reprezintă decât o soluție sporadică, dar nu o înlăturare permanentă a impedimentelor în calea dezvoltării întreprinderilor micro, mici și mijlocii, specificate în nota informativă.

Astfel, deși statul trebuie să asigure condiții pentru dezvoltarea întreprinderilor, totuși acesta urmează să asigure și monitorizarea respectării de către agenții economici a cadrului legal ce reglementează activitatea acestora.

În concluzie, proiectul urmează să fie analizat minuțios în vederea asigurării respectării interesului public. În acest sens, menționăm că proiectul, per ansamblu, instituie o ambiguitate administrativă și lipsă de previzibilitate în privința implementării eficiente a politicilor statului în domeniul dezvoltării sectorului întreprinderilor micro, mici și mijlocii.

### Recomandări:

Se recomandă instituirea unui mecanism consistent de lungă durată care ar susține întreprinderile micro, mici și mijlocii, prevenind, în același timp, abordările cazuale, de scurtă durată și fără perspective de ansamblu.

### Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

### Riscuri de corupție:

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune instituirea unui moratoriu asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii, până la data de 31.12.2022. Proiectul prezintă o listă de situații în care, totuși, moratoriul nu se aplică, cum ar fi spre exemplu: urmărirea penală; controlul efectuat de Banca Națională a Moldovei, de Curtea de Conturi; controlul efectuat în domeniul supravegherii de stat a sănătății publice; controlul efectuat la cererea consumatorilor, de către organele abilitate cu funcții de protecție a acestora în baza Legii nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, în cazul prezentării informațiilor veridice despre încălcarea legislației. Totodată, în cazurile în care există un pericol iminent pentru viața și sănătatea populației, pentru securitatea economică a statului și pentru mediu, organul abilitat cu funcții de control urmează să adreseze Cancelariei de Stat un demers privind inițierea controlului de stat la fața locului.

Proiectul reglementează implementarea unei măsuri în vederea revigorării mediului de afaceri din țară prin intermediul instituirii moratoriului asupra controalelor de stat până la sfârșitul anului curent. Deși proiectul, la prima vedere, este în interesul întreprinderilor micro, mici și mijlocii, totuși se atenționează asupra faptului că acesta nu reglementează un mecanism consistent de lungă durată care ar susține întreprinderile micro, mici și mijlocii și ar preveni, în același timp, abordările cazuale, nesistematice, de scurtă durată și fără perspective de ansamblu.

Nota informativă a proiectului întrunește parțial condițiile menționate în Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, deoarece nu elucidează care sunt efectele benefice, prognozele scontate, dar și eventualele pericole ale unui moratoriu de acest gen; nu relevă o analiză a cadrului normativ în vigoare, prin care s-ar identifica lacunele și neconcordanțele ce determină existența barierelor în calea dezvoltării întreprinderilor micro, mici și mijlocii; nu conține analiza impactului de reglementare.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă, precum și să reexamineze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

09.03.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun, Inspector principal*