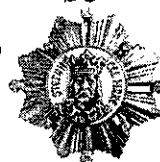




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-2932 din 19.05.2022

La nr. 18-23-4542 din 05.05.2022

✓ **Ministerul Economiei**

Copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (*număr unic 312/ME/2022*), comunicăm următoarele.

Potrivit art.25 alin.(1) al Legii integrității nr.82/2017, eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este supusă verificărilor din partea conducătorilor entităților publice, a autorităților anticorupție, a societății civile și mass-mediei.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art.25 alin.(3) lit.a), art.28 alin.(4) al Legii prenotate, expertiza anticorupție, în calitate de măsură de control a integrității în sectorul public, se va efectua doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate.

Proiectul propus pentru expertiza anticorupție, nu este însoțit de avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare/sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suferi modificări și completări.

Reieșind din cele expuse supra, solicităm expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Iulian RUSU

MINISTERUL ECONOMIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>3414</u>
Indexul	<u>24</u> " <u>05</u> 20 <u>22</u>



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. 06/2-3316 din 07.06.2022

La nr. 03-1482 din 30.05.2022

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022).

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

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8005 din 07.06.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (art.36/7, art.36/8)

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, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei, 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."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 *„(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]"*.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei www.me.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„În contextul prevederilor normative expuse prin proiectul de lege se propune completarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi cu un capitol nou „Capitolul VI² Întreprinderea cu statut de monopol fiscal”, care reglementează condițiile pentru atribuirea și retragerea întreprinderii statutul de monopol fiscal.*

De asemenea, proiectul prevede instituirea Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal în calitate de organ colegial, constituit din reprezentanți ai autorităților publice din domeniu, organizațiilor necomerciale și societății civile, care va constată necesitatea instituirii monopolului fiscal pentru anumite activități economice, va propune Guvernului spre examinare și aprobare proiectul actului normativ prin care se atribuie statutul de monopol fiscal, va analiza, estima, monitoriza și evalua activitatea monopolului fiscal.

Totodată, proiectul prevede că modul de constituire, organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal va fi stabilit de Guvern”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi cu un capitol nou care reglementează condițiile pentru atribuirea și retragerea statutului de monopol fiscal. În acest context, statutul de monopol fiscal se va atribui doar persoanelor juridice cu capital integral sau majoritar de stat, iar necesitatea instituirii monopolului fiscal va fi constatată de Comisia Națională pentru Monopol Fiscal formată din reprezentanți ai statului și ai societății civile din domeniul economic. Guvernului îi este alocată competența de a atribui statutul de monopol fiscal și sarcina de a reglementa modul de constituire, organizare și funcționare a Comisiei respective.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se urmărește realizarea interesului public de a stabili reglementări referitoare la modalitatea de instituire a monopolului fiscal, posibilitate prevăzută de Legea concurenței nr. 183/2012. Cu toate acestea, proiectul poate determina interpretări abuzive și incertitudini în cadrul legal referitor la posibilitatea atribuirii întreprinderilor de stat a statutului de monopol fiscal, or Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală prevede că toate întreprinderile de stat urmează să fie reorganizate în alte forme de organizare juridică.

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".

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

1.5.2. 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”.

În concordanță cu datele din compartimentul 5 al notei informative, „Implementarea prevederilor proiectului elaborat nu necesită careva cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat”.

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

Prin proiect se prescrie că statutul de monopol fiscal poate fi atribuit întreprinderilor de stat în condițiile în care întreprinderile de stat, care mai activează, urmează a fi reorganizate în alte forme juridice de organizare în temeiul prevederilor art. 19 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. Așadar, procesul de reorganizare sau programul de reorganizare al întreprinderilor de stat ar putea fi compromis și, totodată, prevederile proiectului ar putea fi interpretate neuniform. Analiza divergenței identificate se regăsește la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul stabilește în competența Guvernului atribuirea statutului de monopol fiscal și reglementarea modului de constituire, organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal. Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Consiliul Concurenței vor avea atribuția de a delega câte un reprezentant în această Comisie, iar Consiliul Concurenței va oferi poziția consultativă asupra proiectului actului normativ prin care se atribuie statutul de monopol fiscal.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art. I din proiect (art. 36/6 pct. 2 din Legea nr. 845/1992)

Art. I. – Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.2, art.33), cu modificările ulterioare, se completează cu Capitolul VI² după cum urmează:

„Capitolul VI² ÎNTEPRINDEREA CU STATUT DE MONOPOL FISCAL

Articolul 366. Întreprinderea cu statut de monopol fiscal

2. Statutul de monopol se atribuie doar persoanei juridice cu capital integral sau majoritar de stat (întreprindere de stat sau societate comercială). Din momentul în care cota capitalului de stat devine minoritară, întreprinderea pierde statutul de monopol fiscal și toate drepturile exclusive atribuite prin statutul de monopol fiscal devin nule.

Obiecții:

Norma precitată stabilește că statutul de monopol fiscal se atribuie inclusiv și întreprinderilor de stat. Cu toate acestea, politica statului referitor la persoanele juridice consistă în excluderea întreprinderilor de stat din circuitul civil și comercial prin reorganizarea acestora în alte forme juridice de organizare. În acest sens, conform art. 19 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, „Guvernul: b) în termen de până la 24 de luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va iniția reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație”. Respectiv, la moment nu mai este oportună și relevantă reglementarea posibilității atribuirii statutului de monopol fiscal întreprinderilor de stat, or Guvernului încă îi mai revine obligația de a iniția reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație.

Stabilirea în proiect a unei asemenea facultăți este de natură să pericliteze realizarea prevederilor art. 19 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, precum și realizarea politicii statului din acest sector, având în vedere circumstanțele în care la etapa actuală încă nu au fost reorganizate toate întreprinderile de stat.

Pericolul unei asemenea norme constă în crearea unei divergențe în cadrul legal, pe de o parte un act normativ prevede necesitatea reorganizării tuturor întreprinderilor de stat, iar pe de altă parte un alt act

normativ stabilește posibilitatea atribuirii întreprinderilor de stat statutul de monopol fiscal. Această nepotrivire profită interpretărilor abuzive, lipsei de predictibilitate a cadrului legal și a incertitudinii politicii statului raportat la întreprinderile de stat.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvintelor „întreprindere de stat sau” din cadrul art. I din proiect (art. 36⁶ pct. 2 din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi), astfel încât întreprinderilor de stat să nu le poată fi atribuit statutul de monopol fiscal, întrucât acestea urmează a fi reorganizate în alte forme juridice de organizare.

Factori de risc:

- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

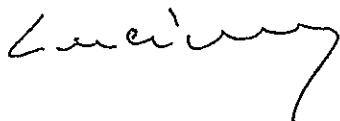
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune completarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi cu un capitol nou care reglementează condițiile pentru atribuirea și retragerea statutului de monopol fiscal. În acest context, statutul de monopol fiscal se va atribui doar persoanelor juridice cu capital integral sau majoritar de stat, iar necesitatea instituirii monopolului fiscal va fi constatată de Comisia Națională pentru Monopol Fiscal formată din reprezentanți ai statului și ai societății civile din domeniul economic. Guvernului îi este alocată competența de a atribui statutul de monopol fiscal și sarcina de a reglementa modul de constituire, organizare și funcționare a Comisiei respective.

Proiectul poate determina interpretări abuzive și incertitudini în cadrul legal referitor la posibilitatea atribuirii întreprinderilor de stat a statutului de monopol fiscal, or Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală prevede că toate întreprinderile de stat urmează să fie reorganizate în alte forme de organizare juridică.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

07.06.2022



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