



**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. 06/2/966 din 23.01.2024
La nr. 2 din 15.01.2024

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* (cu excepția întreprinderilor din domeniul energetic și financiar-bancar).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.01.23 17:31:22 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	175
"24"	01 2024
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9405 din 23.01.2024

la proiectul de lege cu privire la stabilirea moratorului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii (cu excepția întreprinderilor din domeniul energetic și financiar-bancar)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul, însoțit de nota informativă se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, redirectionând pentru portalul [particip.gov.md](https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/Legislativid/6824/language/ro-RO/Default) după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/Legislativid/6824/language/ro-RO/Default>.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este înaintat în scopul evitării presiunilor și intervenției excesive a statului în activitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii (cu excepția întreprinderilor din domeniul energetic și financiar-bancar).

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

Prevederile proiectului *promovează interesul agenților economici exceptați*, până la data de 31 decembrie 2024 (potrivit proiectului), *de la controlul de stat* inclusiv fiscal, financiar, planificat sau inopinat, fapt care efectuat la fața locului, la sediile, locurile de desfășurare a activității sau de aflare/păstrare a bunurilor persoanelor înregistrate în modul stabilit care desfășoară activitate de întreprinzător, de către organele abilitate cu dreptul de a iniția controale în baza prevederilor Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ale Codului fiscal nr.1163/1997, ale Legii nr.171/2012 privind piața de capital, ale Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat.

Evaluarea periodică a cadrului de reglementare a mediului de afaceri, inclusiv prin prisma costurilor pentru agenții economici urmare, abordării discreționare a cadrului normativ în domeniul controlului de stat a activității de întreprinzător de către agenții publici, constituie un deziderat perpetuu, relevanța și actualitatea căruia nu rezistă criticii.

Totodată, examinarea și stabilirea conformității soluției legislative propuse cu *interesul public general* (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), trebuie precedată de o evaluare, sub toate aspectele și în termeni cuantificabili, a rezultatelor implementării anterioare a mecanismului prenotat în virtutea Legii privind moratoriul asupra controlului de stat nr.18 din 04 martie 2016, sau Dispoziției nr. 3 din 23.03.2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (CSE).

Adoptarea soluției legislative propuse, în lipsa unei evaluări sub aspectul prenotat, poate determina *dezechilibrul* între interesul privat al persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitatea de întreprinzător și *interesul public general* (respectarea cadrului legal de activitate de către subiecții controlului, executarea bugetului public național/componentelor acestuia și onorarea tuturor angajamentelor de plată).

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) *denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației*

naționale cu legislația Uniunii Europene;

d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;

f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților* la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, în conformitate cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996);

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite* (înaintat în contextul crizelor suprapuse cu care se confruntă cetățenii RM și în mod special mediul de afaceri);

- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) moratoriu, asupra controlului de stat, inclusiv fiscal, financiar, planificat sau inopinat, efectuat la fața locului, la sediile, locurile de desfășurare a activității sau de aflare/păstrare a bunurilor persoanelor înregistrate în modul stabilit care desfășoară activitate de întreprinzător, de către organele abilitate cu dreptul de a iniția controale în baza prevederilor Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ale Codului fiscal nr.1163/1997, ale Legii nr.171/2012 privind piața de capital, ale Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat; ii) situațiile exceptate de la aplicarea moratoriului; iii) proiectul de lege nu interzice organelor de control să întreprindă acțiunile ce se impun și să adopte actele necesare în temeiul circumstanțelor depistate în urma controalelor care au fost deja finalizate până la data intrării în vigoare a prezentului proiect de lege);

Analiza spectrului de argumente vizate de către autor pentru justificarea soluției legislative propuse, denotă lipsa unei analize, sub toate aspectele și în termeni cuantificabili, a rezultatelor implementării anterioare a mecanismului prenotat în virtutea Legii privind moratoriul asupra controlului de stat nr. 18 din 04 martie 2016, sau Dispoziției nr. 3 din 23.03.2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (CSE).

Omiterea examinării aspectelor prenotate, denotă insuficiența relevării aspectelor pozitive legate de practica instituirii moratoriilor asupra controlului de stat a mediului de afaceri (numărul entităților instituite, ponderea în PIB a acestora, creștea economică înregistrată, gradul de conformare al acestora și stabilitatea încasărilor la buget/părțile componente, etc.), fapt care complică perceperea dimensiunii problemei abordate și relevanței implementării prevederilor proiectului.

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu impune necesitatea efectuării modificărilor de rigoare în cadrul normativ).

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”. Potrivit autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege nu implică cheltuieli suplimentare 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

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

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea entităților publice abilitate cu dreptul de a iniția controale în baza prevederilor Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ale Codului fiscal nr.1163/1997, ale Legii nr.171/2012 privind piața de capital, ale Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat, sub aspectul controlului activității titularilor de patent și constatării încălcărilor admise de către aceștia.

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:

Prim-plan, se remarcă faptul că prevederile proiectului reiterează soluția legislativă înaintată ante de către autori (inițiativa legislativă nr.55 din 24 februarie 2024), asupra căruia, CNA s-a expus prin raportul de expertiză anticorupție ELO22/7789 din 09.03.2022 (https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=8150). Astfel, prezentul raport, în mare parte, reiterează obiecțiile expuse ante.

Prin proiect, se urmărește suspendarea efectuării controlului de stat asupra întreprinderilor micro, mici și mijlocii, fapt care va determina *Lipsa mecanismelor de supraveghere și control* asupra activității agenților economici prenotați, în ceea ce privește respectarea cadrului legal de activitate de către subiecții controlului.

Coroborat cu aspectele evidențiate în compartimentul 1.5. *Justificarea soluțiilor proiectului*, se reține lipsa unei analize, sub toate aspectele și în termeni cuantificabili, a rezultatelor implementării anterioare a mecanismului prenotat în virtutea Legii privind moratoriul asupra controlului de stat nr.18 din 04 martie 2016, sau Dispoziției nr. 3 din 23.03.2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (CSE). Insuficiența argumentării expuse întru justificarea inițiativei înaintate, conturează *caracterul sporadic* al măsurii propuse și etichetează *moratoriul controlului de stat* drept o absolvire de *răspundere juridică* pentru eventualele încălcări admise în perioada moratoriului.

Implementarea prevederilor proiectului poate determina *conștientizarea* (de către persoanele fizice și juridice ce desfășoară activitatea de întreprinzător) *impunității personale* pentru eventualele încălcări admise, fapt care nu va asigura responsabilizarea suficientă a subiecților prenotați pentru respectarea obligațiilor ce le revin acestora potrivit cadrului normativ și periclitează realizarea scopului preventiv al legii contravenționale/penale (în sensul prevăzut de art.2 Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 și art.2 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008).

Totodată, reținem faptul că existența zonelor de legislație deficitară, coroborat cu inadecvarea resurselor disponibile organelor abilitate cu combaterea spălării banilor și finanțării ilegale a partidelor, accentuează riscul sporit de materializare a folosirii intensive a activității unor entități juridice (vizate de moratoriul propus) de către grupurile de crimă organizată pentru disimularea originii ilicite a mijloacelor financiare și reciclarea acestora.

Aspectele prenotate, per ansamblu pot condiționa atât micșorarea/neîncasarea veniturilor planificate la bugetul de stat, periclitarea onorării tuturor angajamentelor de plată pentru perioada moratoriului în limita volumului aprobat și neexecutare/stopare a cheltuielilor aprobate în buget, cât și lipsa unui răspuns adecvat al organelor de ocrotire a normelor de drept la realitățile sociale actuale.

Recomandări:

Reconsiderarea inițiativei prin prisma riscurilor delimitate supra și optarea pentru delimitarea carențelor de reglementare a domeniului controalelor de stat, care periclitează climatul de integritate instituțională a organelor de control și sancționarea lipsei de integritate profesională a agenților publici responsabili de realizarea activităților de control.

Factori de risc:

- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul este înaintat în scopul evitării presiunilor și intervenției excesive a statului în activitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii (cu excepția întreprinderilor din domeniul energetic și financiar-bancar).

În acest sens, autorul propune instituirea moratoriului, asupra controlului de stat, inclusiv fiscal, financiar, planificat sau inopinat, efectuat la fața locului, la sediile, locurile de desfășurare a activității sau de aflare/păstrare a bunurilor persoanelor înregistrate în modul stabilit care desfășoară activitate de întreprinzător, de către organele abilitate cu dreptul de a iniția controale în baza prevederilor Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ale Codului fiscal nr. 1163/1997, ale Legii nr.171/2012 privind piața de capital, ale Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat.

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

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În contextul dat, se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare ce vizează în special o evaluare, sub toate aspectele și în termeni cuantificabili, a rezultatelor implementării anterioare a mecanismului prenotat în virtutea Legii privind moratoriul asupra controlului de stat nr.18 din 04 martie 2016, sau Dispoziției nr. 3 din 23.03.2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (CSE).

Insuficiența argumentării expuse întru justificarea inițiativei înaintate, conturează caracterul sporadic al măsurii propuse și etichetează moratoriul controlului de stat drept o absolvire de răspundere juridică pentru eventualele încălcări admise în perioada moratoriului. Implementarea prevederilor proiectului poate determina conștientizarea (de către persoanele fizice și juridice ce desfășoară activitatea de întreprinzător) a impunității personale pentru eventualele încălcări admise, fapt care nu va asigura responsabilizarea suficientă a subiecților prenotați pentru respectarea obligațiilor ce le revin acestora potrivit cadrului normativ și periclitează realizarea scopului preventiv al legii 4 contravenționale/penale (în sensul prevăzut de art.2 Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 și art.2 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008).

Adoptarea soluției legislative propuse, în lipsa unei evaluări sub aspectul prenotat, poate determina *dezechilibru* între interesul privat al persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitatea de întreprinzător și *interesul public general* (respectarea cadrului legal de activitate de către subiecții controlului, executarea bugetului public național/componentelor acestuia și onorarea tuturor angajamentelor de plată).

Rezumînd cele expuse supra, se recomandă reconsiderarea inițiativei prin prisma riscurilor delimitate potrivit Capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție și optarea pentru delimitarea curenților de reglementare a domeniului controalelor de stat, care periclitează climatul de integritate instituțională a organelor de control și sancționarea lipsei de integritate profesională a agenților publici responsabili de realizarea activităților de control.

23.01.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL, Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2024.01.23 14:14:03 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

