



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

PR. 310/16-12-19  
CEB



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-145 din 13.01.2020  
La nr. 310 din 16 decembrie 2019

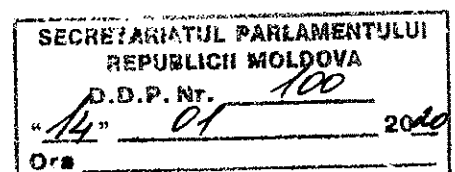
## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii (inițiativa legislativă nr.310 din 16 decembrie 2019).

Anexă: 4 (patru) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO





## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6258 din 11.01.2020

### la proiectul de lege cu privire la moratoriul 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 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 privind 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 la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, 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**

Proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii a fost elaborat în vederea instituirii moratoriului pentru perioada 01 ianuarie 2020 la 31 decembrie 2020.

În nota informativă se menționează că „moratoriul propus se referă la controalele planificate și inopinate, efectuate de organele de stat, inclusiv fiscale, iar în ceea ce privește controlul vamal, moratoriul se va aplica doar controalelor ulterioare”.

Autorii proiectului menționează în nota informativă la fel că „prevederile legii va asigura antreprenoriatul de lipsa intervențiilor administrative din partea organelor de control, precum și de acțiunile abuzive demonstrate în majoritatea cazurilor de reprezentanții instituțiilor de control (...)”.

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

În nota informativă se menționează că „necesitatea unui moratoriu asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii pentru cel puțin un an bugetar, ar fi o primă etapă a implementării Legii cu privire la întreprinderile mici și mijlocii privind sprijinul real al acestui sector”.

Deși proiectul este în interes public manifestat prin implementarea unei măsuri în vederea revigorării mediului de afaceri din țară, totuși, considerăm că acesta urmează să fie corelat cu politicile statului în domeniul dezvoltării întreprinderilor.

Totodată, în vederea asigurării interesului public urmează a fi efectuată o analiză a impactului și a vulnerabilităților identificate la etapa implementării Legii nr.179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii.

Astfel, identificarea lacunelor, impedimentelor va crește asigurarea implementării unor politici ferme care ar spori credibilitatea măsurilor de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.

### **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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul 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.

Nota informativă, în opinia noastră, nu redă o abordare de perspectivă a impactului unor norme de ordin restricțional în efectuarea controalelor la întreprinderile micro, mici și mijlocii.

Deși autorul menționează în nota informativă inaplicabilitatea Legii nr.179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii în partea ce ține de efectuarea controalelor, totuși, autorul nu stabilește în nota informativă o anticipare realistă a noilor reglementări propuse prin proiect.

Or, proiectul fără a fi fundamentat cu argumente concludente poate avea un caracter sporadic și puțin eficient.

La 21.07.2016 a fost aprobată Legea nr.179 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii care la art.7 reglementează controlul de stat și care prevede că „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. La întreprinderile mici și mijlocii, controlul financiar-fiscal de fond se efectuează o singură dată într-o perioadă de 3 ani".

Pornind de la idea că statul deja a aprobat unele măsuri de promovare a activității întreprinderilor mici și mijlocii considerăm că este necesar de efectuat o analiză a implementării Legii nr.179/2016, deficiențele de implementare și acțiunile ce urmează a fi întreprinse în vederea remedierii acestora.

În aceste condiții, promovarea unui proiect nou de lege care ar institui un moratoriu fără a fi analizate toate aspectele invocate supra ar putea prejudicia interesul public prin promovarea unor politici „haotice" fără o analiză și o perspectivă clară de implementare a acestora și fără a fi analizate și corelate cu politicile statului în domeniu.

În concluzie, menționăm că Centrul Național Anticorupție nu se opune promovării unor politici de optimizare și creștere a productivității întreprinderilor micro, mici și mijlocii, însă consideră că nota informativă urmează a fi completată cu o analiză amplă privind impactul aplicării Legii nr.179/2016, politicile pe care urmează să le promoveze autoritățile statului, în special, Ministerul Economiei și Infrastructurii care are atribuite competențe exprese potrivit art.9 din Legea nr.179/2016 - elaborează și asigură implementarea strategiilor și programelor de stat în domeniul dezvoltării IMM-



urilor și analizează evoluția sectorului și înaintează propuneri privind eliminarea barierelor administrative în relațiile IMM-urilor cu organele de stat.

Astfel, propunem autorului inițierea discuțiilor publice pe marginea subiectului respectiv cu invitarea experților în domeniu, autorităților publice direct responsabile cu atribuții în domeniu și a reprezentanților societății civile pentru a găsi soluția cea mai viabilă și fiabilă care ar asigura dezvoltarea sectorului întreprinderilor micro, mici și mijlocii.

#### **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”.

Nota informativă la compartimentul „Efectul social-economic” conține referințe privind impactul economic al proiectului - *„Aplicarea moratoriului asupra controlului de stat pentru întreprinderile micro, mici și mijlocii va stimula îmbunătățirea climatului investițional și a mediului de desfășurare a activității antreprenoriale în ansamblu, pentru micul business, precum și indicatorii demografici ai întreprinderilor, cu contribuții semnificative a Republicii Moldova”.*

#### **1.5.3. 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 se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.*

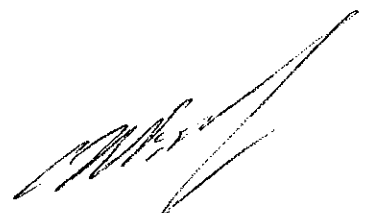
*Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.*

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.”*

La data de 18.01.2019 a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.23 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Metodologia stabilește modalitatea de realizare a analizei inițiativei de elaborare a actului normativ conform rigorilor analizei *ex ante* și analizei impactului de reglementare a activității de întreprinzător, expusă în baza unui document unic - analiza impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Sub incidența prezentei Metodologii cad proiectele de acte normative de reglementare a activității de întreprinzător care includ stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea pînă la lichidarea afacerii), precum și reglementarea relațiilor dintre autoritățile administrației publice, alte autorități abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători.



În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica opțiunile și se vor analiza și compara opțiunile.

## **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 *"textului 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 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 legislative sau normative în vigoare.

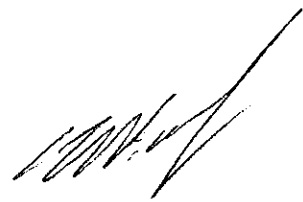
Cu toate că în mod direct proiectul nu conține norme contradictorii cu cadrul legal național, totuși, proiectul necesită a fi corelat cu politicile statului în domeniul dezvoltării întreprinderilor micro, mici și mijlocii și să fie atestată o coeziune și coerență între acestea.

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

Proiectul reglementează activitatea autorităților statului care vor fi obligate să aplice prevederile proiectului ce reglementează instituirea moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii.

### **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 -

#### Obiecție generală asupra proiectului -

##### Obiecții:

Proiectul are drept scop instituirea moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii.

În opinia noastră, proiectul face parte din șirul de măsuri promovate de stat ce urmează să asigure dezvoltarea întreprinderilor micro, mici și mijlocii.

Promovarea proiectului urmează să fie analizată prin prisma politicilor statului în domeniu pentru a identifica prioritățile normative care vor asigura facilitarea activităților economice.

Or, se cunoaște faptul că și anterior statul, prin intermediul autoirtăților sale, a promovat rapid unele politici care nu s-au soldat cu mari efecte de încurajare a activității în domeniul afacerilor.

Totodată, deși statul urmează să asigure o dezvoltare a întreprinderilor, totuși acesta urmează să asigure și monitorizarea respectării de către agenții economici a cadrului legal ce reglementează activitatea acestora, în special în ceea ce privește achitarea taxelor și impozitelor ce se impun.

Astfel, proiectul urmează să fie analizat minuțios în vederea asigurării respectării interesului public.

În acest sens, menționăm că deși în proiect nu au fost atestate norme care să instituie careva riscuri de corupție, proiectul, per ansamblu, instituie o ambiguitate administrativă în privința implementării eficiente a politicilor statului în domeniul dezvoltării sectorului întreprinderilor micro, mici și mijlocii.

##### Recomandări:

În vederea eliminării oricăror ingerințe de ordin normativ în privința instituirii de norme care ar putea fi calificate ca fiind neconforme politicilor statului în domeniul dezvoltării activității economice a întreprinderilor, propunem ca proiectul să fie examinat suplimentar prin inițierea discuțiilor publice cu participarea autorităților publice cu atribuții în domeniu, experților în domeniu și a reprezentanților societății civile.

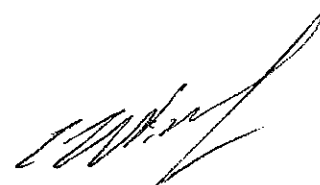
La fel, nota informativă urmează să fie completată cu argumente concludente care ar fortifica oportunitatea inițiativei legislative fiind corelată cu politicile statului în domeniu.

##### Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

##### Riscuri de corupție:

- Generale



#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii a fost elaborat în vederea instituirii moratoriului prenotat pentru perioada 01 ianuarie 2020 la 31 decembrie 2020.

În nota informativă se menționează că „moratoriul propus se referă la controalele planificate și inopinate, efectuate de organele de stat, inclusiv fiscale, iar în ceea ce privește controlul vamal, moratoriul se va aplica doar controalelor ulterioare”.

Autorii proiectului menționează în nota informativă la fel că „prevederile legii va asigura antreprenoriatul de lipsa intervențiilor administrative din partea organelor de control, precum și de acțiunile abuzive demonstrate în majoritatea cazurilor de reprezentanții instituțiilor de control (...)”.

La 21.07.2016 a fost aprobată Legea nr.179 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii care la art.7 reglementează controlul de stat și care prevede că „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. La întreprinderile mici și mijlocii, controlul financiar-fiscal de fond se efectuează o singură dată într-o perioadă de 3 ani”.


Pornind de la idea că statul deja a aprobat unele măsuri de promovare a activității întreprinderilor mici și mijlocii considerăm că este necesar de efectuat o analiză a implementării Legii nr.179/2016, deficiențele de implementare și acțiunile ce urmează a fi întreprinse în vederea remedierii acestora.

Astfel, deși autorul menționează în nota informativă inaplicabilitatea Legii nr.179/2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii în partea ce ține de efectuarea controalelor, totuși, autorul nu stabilește în nota informativă o anticipare realistă a noilor reglementări propuse prin proiect.

Or, proiectul fără a fi fundamentat cu argumente concludente poate avea un caracter sporadic și puțin eficient.

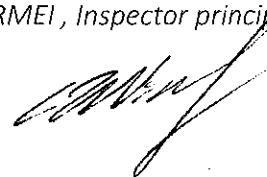
Centrul Național Anticorupție nu se opune promovării unor politici de optimizare și creștere a productivității întreprinderilor micro, mici și mijlocii, însă consideră că nota informativă urmează a fi completată cu o analiză amplă privind impactul aplicării Legii nr.179/2016, politicile pe care urmează să le promoveze autoritățile statului, în special, Ministerul Economiei și Infrastructurii care are atribuite competențe exprese potrivit art.9 din Legea nr.179/2016 - elaborează și asigură implemenatrea strategiilor și programelor de stat în domeniul dezvoltării IMM-urilor și analizează evoluția sectorului și înaintează propuneri privind eliminarea barierelor administrative în relațiile IMM-urilor cu organele de stat.

Astfel, propunem autorului inițierea discuțiilor publice pe marginea subiectului respectiv cu invitarea experților în domeniu, autorităților publice direct responsabile cu atribuții în domeniu și a reprezentanților societății civile pentru a găsi soluția cea mai viabilă și fiabilă care ar asigura dezvoltarea sectorului întreprinderilor micro, mici și mijlocii.



11.01.2020

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', written in a cursive style.