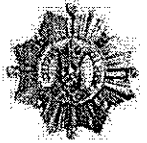




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-5928 din 02.10. 2019  
La nr. 06/2-6134 din 19.09.2019

**Ministerul Economiei  
și Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (*număr unic: 342/MEI/2019*).

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

**Director**

**Ruslan FLOCEA**

Ex.: Creciun Ilie  
Tel.: 022 257 308

MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>11535</u>
Indexul	<u>" 02 " 10 20 19</u>



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6070 din 02.10.2019

**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.93/1998; Legea nr.352/2006; Legea nr.231/2011; Cod contravențional; Legea nr.215/2011)**

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 și Infrastructurii, 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".

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că „(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.  
(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor”.

~~Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de Hotărâre, 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 [...]”.~~

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii: [www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Astfel, transparența decizională în procesul de elaborare a proiectului a fost asigurată.

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

Potrivit notei informative, „Scopul proiectului constă în facilitarea activității mediului de afaceri din domeniul turismului, inclusiv în baza recomandărilor Cărții Albe pentru reforma cadrului normativ regulatoriu al industriei turismului din Republica Moldova (în continuare - Cartea Albă)”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 5 legi, care vizează activitatea de turism. Printre principalele modificări, pot fi exemplificate acordarea dreptului de a practica activitatea de întreprinzător în baza patentei pentru 3 categorii de activități aferente domeniului turismului; se acordă posibilitatea turiștilor de a contracta asigurarea de călătorie direct de la asigurători; se extinde lista autorităților, a persoanelor fizice și juridice cărora li se oferă dreptul de a crea birouri/centre de informare turistică; se exclude obligativitatea voucherului turistic etc.

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

Potrivit notei informative, „Obiectivul de bază urmărit este de a perfecționa cadrul normativ în vederea dezvoltării continue a turismului intern și receptor și crearea condițiilor, ce facilitează

*inițiativele antreprenoriale din domeniu și care urmăresc, drept finalitate, dezvoltarea infrastructurii turistice a Republicii Moldova, sporirea atractivității Moldovei ca destinație turistică".*

Totuși, interesul public poate fi lezat de incertitudinea creată privind modalitatea de activitate a Caselor rurale în baza patentei de întreprinzător. Proiectul este lipsit de predictibilitate în acest sens, și generează pericolul apariției riscului de corupție.

## 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 și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, în notă nu este examinat întreg spectrul și specificul de activitate al Caselor rurale în baza patentei de întreprinzător, accentul fiind îndreptat doar spre serviciile de cazare. În acest context, se impune complinirea notei informative cu date referitor la modalitatea de activitate a Caselor rurale, care implică mai multe persoane, în baza patentei, precum și relevanța unei asemenea posibilități.

### 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, implementarea proiectului nu presupune alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

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

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*".

Nota informativă conține actul de analiză a impactului de reglementare, care cuprinde informațiile

corespunzătoare potrivit cerințelor legale.

Printre beneficiile implementării proiectului sunt menționate:

- accesul unor categorii mai largi de persoane la inițierea și desfășurarea activității turistice, precum și asigurarea principiilor libertății contractuale;
- contribuțiile la bugetul de stat care sunt așteptate în rezultatul includerii în circuitul turistic a caselor rurale ce vor oferi servicii turistice, inclusiv culturale și de agrement, în spațiul rural;
- majorarea veniturilor la bugetul de stat în rezultatul aducerii în albia legală a activității ghizilor de turism;
- sporirea atractivității privind inițierea afacerilor în domeniul turismului în rezultatul simplificării condițiilor de activitate și diversificării ofertelor turistice, etc.

---

## 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, [...]*”.

Potrivit proiectului, Casele rurale vor presta serviciile turistice proprii în baza patentei de întreprinzător. Formularea respectivă este de natură să genereze varii interpretări, deoarece în activitatea Casei rurale pot fi implicate mai multe persoane, însă patenta se eliberează nominal, pentru o singură persoană fizică. Astfel, formularea ambiguă în cauză nu permite asigurarea aplicării uniforme și eficiente a legii.

### II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul se extinde asupra activității de antreprenoriat a persoanelor din domeniul turistic, fapt care presupune necesitatea examinării proiectului prin prisma respectării principiilor concurenței libere.

Astfel, în conformitate cu art. 32 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „*Proiectele actelor normative care reglementează activitatea economică se transmit spre avizare Consiliului Concurenței*”.

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

Proiectul vizează activitatea Guvernului, Ministerului Economiei și Infrastructurii, precum și a Agenției de Investiții, care vor fi responsabile de elaborarea și adoptarea unor acte normative din domeniul turistic. Totodată, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței va constata și va examina contravențiile de încălcare a cerințelor legislației privind indicarea categoriei de clasificare a structurilor de primire turistică.

### 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 alin. 2) pct. 2.50 din proiect

„Art. I. - Legea nr. 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 72-73, art. 485), se modifică după cum urmează:

2) anexa la Lege se completează cu textul "2.49 - 2.51" cu următorul cuprins:  
2.50. Servicii turistice proprii prestate de casele rurale".

#### Obiecții:

Potrivit normei precitate, Serviciile turistice proprii prestate de către casele rurale vor putea fi desfășurate în baza patentei de întreprinzător. Problematika acestei norme constă în faptul că este formulată de o manieră ce nu răspunde tuturor situațiilor posibile în practică. Patenta de întreprinzător reprezintă un act nominal, personal al deținătorului - persoană fizică, însă Casa rurală poate presupune implicarea mai multor persoane fizice.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, „Patenta de întreprinzător, denumită în continuare patentă, este un certificat de stat nominativ, ce atestă dreptul de a desfășura genul de activitate de întreprinzător indicat în ea în decursul unei anumite perioade de timp”.

Conform art. 3 din Legea nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, „casă rurală - structură de cazare turistică și, după caz, de alimentare, organizată în baza unei case (gospodării) proprietate privată care respectă stilul arhitectural tradițional (regional, zonal sau local), cu o capacitate de până la 3 camere pentru cazarea a maximum 10 persoane, respectând în deservirea turiștilor tradițiile populare de trai, muncă și odihnă. Alimentația turiștilor la casa rurală se asigură cu produse din producția proprie sau cu produse crescute în gospodăriile din localitate ori din localitățile din preajmă”. Potrivit art. 25/2 alin. (3) din aceeași lege, „În cazul când casa rurală oferă alimentație, membrii familiei implicați în deservirea turiștilor sunt obligați să dețină certificate medicale [...]”.

Acestea fiind menționate, se constată că patenta se acordă unei persoane fizice, însă casa rurală implică aportul mai multor persoane fizice, în special când se prestează servicii de alimentație. Respectiv, la implementarea normei sunt posibile abuzuri la interpretarea normei referitoare la persoanele care sunt obligate să dețină patentă. În cadrul Analizei impactului de reglementare și al notei informative aspectul în cauză este examinat doar prin prisma serviciilor de cazare prestate de casele rurale, însă nu se referă la activitatea mai complexă a acestora.

Prin urmare, riscul coruptibilității normei analizate constă în faptul că acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

În vederea înlăturării factorului de risc relevat, se recomandă examinarea suplimentară a situației și asigurarea încadrării într-o anumită formă organizatorico-juridică a întreg personalului implicat în prestarea serviciilor de către casele rurale. Una dintre soluții este identificarea unei forme juridice de practicare a activității de întreprinzător a caselor rurale ca persoane fizice (întreprindere individuală, gospodărie țărănească) sau societăți comerciale.

#### **Recomandări:**

Se recomandă excluderea pct. 2.50 din tabelul de la Art. 1, alin. 2) proiect și identificarea unei soluții care ar asigura activitatea caselor rurale într-o anumită formă organizatorico-juridică.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

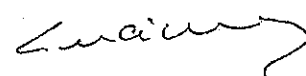
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - abuz de serviciu

## **IV. Concluzia expertizei**

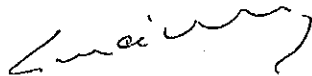
Prin proiect se propune modificarea a 5 legi, care vizează activitatea de turism. Printre principalele modificări, pot fi exemplificate: acordarea dreptului de a practica activitatea de întreprinzător în baza patentei pentru 3 categorii de activități aferente domeniului turismului; se acordă posibilitatea turiștilor de a contracta asigurarea de călătorie direct de la asigurători; se extinde lista autorităților, a persoanelor fizice și juridice cărora li se oferă dreptul de a crea birouri/centre de informare turistică; se exclude obligativitatea voucherului turistic etc.

În proiect a fost identificată o prevedere generatoare de incertitudine privind modalitatea de activitate a Caselor rurale în baza patentei de întreprinzător. Respectiv, proiectul este de natură să genereze varii interpretări, deoarece în activitatea Casei rurale pot fi implicate mai multe persoane, însă patenta se eliberează nominal. Asupra acestui aspect lipsesc informații în nota informativă, fiind necesară complinirea acesteia.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.



02.10.2019



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