



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/656 din 25.02 2013

La nr. 58 din 11 februarie 2013

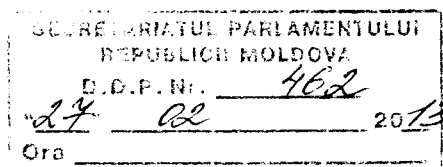
**Biroul Permanent al Parlamentului
Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23.09.2010.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Viorel CHETRARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea Legii cu privire la comerțul interior nr.231 din 23.09.2010

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23.09.2010 (în continuare - proiect) are drept scop facilitarea condițiilor generale pentru agenții economici care desfășoară comerțul cu ridicata. Potrivit proiectului, condițiile existente în prezent la Legea nr. 231/2010 crează dificultăți pentru întreprinzătorii, în special din mediul rural, totodată menționăm că excepția de la lit. e) art. 8 din lege în cazul comerțului combinat provoacă o inechitate în activitatea agenților economici care practică acest tip de comerț în raport cu cei care practică comerțul cu ridicata. Menționăm că Legea nr. 231/2010 stabilește cerințele principale pentru desfășurarea activității în domeniul comerțului interior, precum și formele de desfășurare ale acestuia. Drept urmare, orice modificare propusă asupra actului legislativ în cauză necesită o abordare și o analiză detaliată, în vederea stabilirii impactului noilor reglementări asupra economiei naționale.

d. Suficiența argumentării. Deși la general scopul proiectului este unul clar definit, totuși acesta, în opinia noastră, conține unele rezerve care provoacă neclarități, iar ulterior acestea pot favoriza acte de corupție la aplicare.

Propunerea de abrogare a literei e), art. 8 din Legea nr. 231/2010, cu referire la excluderea obligației agenților economici de a achita toate mărfurile procurate/livrate doar prin virament, în cazul comerțului cu ridicata, o apreciem ca fiind o inițiativă argumentată, deoarece aceasta vine întru susținerea întreprinzătorilor mici acordându-le posibilitatea de a efectua decontări atât prin virament, cât și în numerar. Astfel, se vor scoate bariere de ordin procedural în cadrul activității economice ale acestora, în ceea ce privește alegerea mijlocului de plată.

Tot la capitolul dat stabilim că alin. (5) art. 10 din Legea 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi prevede că față de întreprinderi și organizații, indiferent de tipul lor de proprietate și forma de organizare juridică, care efectuează decontări în numerar în sumă ce depășește cumulativ 100 de mii de lei lunar, în baza obligațiilor lor financiare, încalcând modul stabilit

de decontare prin virament, precum și care efectuează decontări în numerar și prin virament prin intermediari, indiferent de suma decontării efectuate, organele Serviciului Fiscal de Stat „aplică sancțiuni pecuniare în proporție de 10 la sută din sumele plătite, iar sumele amenzilor se fac venit la bugetul de stat. Astfel, legea în cauză obligă antreprenorii mari, activitatea comercială a cărora depășește sumă de 100 de mii de lei lunar să efectueze toate operațiunile financiare doar prin virament sub riscul sancțiunii aplicate de către organele fiscale. Astfel, prin excluderea lit e) de la alin. (2) art. 8 din Legea 231/2010 vor fi încurajați micii întreprinzători, activitatea cărora nu depășește suma lunară sus menționată, ei fiind liberi în alegerea modului de plată. Însă, doar simpla excludere a acestei litere va acorda posibilitatea interpretării contradictorii între Legea 231/2010 cu privire la comerțul interior și Legea 845/1992, cu privire la antreprenariat și întreprinderi, deoarece prima lege va acorda posibilitatea de a achita mărfurile procurate atât prin virament, cât și în numerar pentru toți agenții economici, fără careva restricții, aceasta fiind și regula specifică pentru defășurarea comerțului cu ridicata, în timp ce a doua Lege nr. 845/1992 obligă agenții economici mari să achite obligațiile sale financiare exclusiv prin virament. Astfel, ulterior adoptării proiectului, vor apărea conflicte ale normelor de drept între două acte legislative. O asemenea abordare poate duce, ulterior, la modificarea Legii nr. 845/1992 în conformitate cu Legea 231/2010, ceea ce considerăm inoportun pentru activitatea economică națională, întrucât scopul proiectului este susținerea întreprinzătorilor mici și nu contrariu.

În favoarea celor invocate mai sus, propunem de a substitui norma de la lit. e) alin. (2) art. 8 din Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior, cu următorul text „achitarea mărfurilor procurate/livrate poate fi efectuată în numerar și prin virament, în condițiile legii, cu excepția cazurilor când activitatea de întreprinzător depășește suma de 100 mii de lei lunar, aceștea fiind obligați să efectueze orice tranzacție exclusiv prin virament.”. În concluzie, o asemenea abordare a normei va disciplina întreprinzătorii mari și va susține agenții economici mici.

Totodată menționăm faptul că actuala prevedere de la lit. e) crează avantaje nejustificate pentru agenții economici din domeniul comerțului combinat, în raport cu cei care practică comerțul cu ridicata și duce la apariția unei concurențe neloiale. Aceasta se datorează modului de achitare a mărfurilor mai avantajoasă (în cazul comerțului cu ridicata toate achitățile se execută exclusiv prin virament, în comparație cu cel combinat care poate fi achitat atât prin virament, cât și în numerar – lit. e), alin. (4), art. 8 din Legea nr. 231/2010). Astfel, Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 stabilește la art. 3 că statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și ale concurenței neloiale. Din acest considerent, apreciem ca fiind argumentată inițiativa legislativă a autorului și susținem promovarea proiectului în continuare însă, cu reținerea unor obiecții și, respectiv, cu înaintarea unor recomandări asupra acestora.

Totodată, autorul a evitat să argumenteze în contextul notei informative care este scopul urmărit prin substituirea cuvântului „obligatoriu” cu cuvântul „după caz” și dacă aceasta nu va afecta calitatea produselor alimentare realizate pe piață.

Într-o altă ordine de idei, constatăm lipsa analizei impactului de reglementare care este necesară potrivit prevederilor proiectului prenotat, întrucât normele acestuia aduc atingere directă intereselor activității de întreprinzător. Aceasta reprezintă o argumentare în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analizei de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

În concluzie, argumentele invocate de către autor în favoarea promovării proiectului justifică necesitatea înaintării acestuia spre aprobare, însă proiectul necesită a fi îmbunătățit potrivit recomandărilor expuse anterior. Menționăm că realizarea scopului enunțat va fi posibilă doar în condițiile unei implementări corecte a normelor proiectului, respectându-se principiile transparenței și imparțialității de către autoritățile implicate nemijlocit în executarea prevederilor.

Asupra acestora, precum și a altor obiecții ne vom expune în cadrul evaluării în fond, cu înaintarea recomandărilor de rigoare în vederea evitării apariției manifestărilor de corupție la momentul aplicării.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul necesită a fi supus analizei impactului de reglementare. Întrucât modificările înaintate vor aduce atingere directă intereselor întreprinzătorilor prin prisma stabilirii regulilor generale de comerț la nivel național, din care considerent acestea urmează a fi evaluate în vederea constatării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analizei de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, condiție obligatorie prevăzută de art. 13 al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20.07.2006, însă care nu a fost respectată în procesul elaborării proiectului dat. În acest context, propunem autorului efectuarea AIR-lui.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

La prima vedere, prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

Totuși, la aplicare norma poate fi susceptibilă de promovarea unui interes de grup. Prin prisma celor relatate la compartimentul "Suficiența argumentării", atragem atenția la faptul că admiterea unei lacune în drept cum este nereglementarea expresă a modului de achitare și propunerea de substituire a unei norme onerative cu o normă permisivă, ca în cazul substituirii cuvântului "obligatoriu" cu cuvântul "după caz" pot fi interpretate ca fiind purtătoare de interes, întrucât pot exista persoane cointeresate de nereglementarea strictă a acestui sector profitabil. Lipsa unei proceduri detaliate poate duce la stabilirea ulterioară a acesteia în mod independent, călăuzindu-se doare de interesele personale și fără careva restricții legale.

Trebuie de menționat că deși prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază, expres, careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public, în lipsa unei transparențe a procedurii de avizare, adică în lipsa avizelor autorităților și subiecților interesați de implementarea proiectului prenotat în care să putem lua cunoștință cu opiniile și concluziile altor subiecți implicați nemijlocit în aplicarea Legii 231/201, de asemenea crează dificultăți în formarea unor concluzii obiective la capitolul promovare de interese.

Drept urmare, considerăm că proiectul care admite lacune în drept și lasă neargumentate propunerile de modificare, este apreciat ca fiind unul purtător de interese, în sensul că poate promova un interes de grup în detrimentul interesului general public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat este plasat pe pagina oficială a Parlamentului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

La aliniatul (2), articolul unic – litera e) se abrogă.

Cu referire la propunerea de a exclude lit. e) de la alin. (2) art. 8 din Legea 231/2010 menționăm că susținem această inițiativă în baza argumentelor expuse la capitolul „Suficiența argumentării”. Totuși, în mod repetat, remarcăm că aceasta va duce la apariția unui conflict de norme între două acte legislative (Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi și Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior), întorcând odată cu intrarea în vigoare a proiectului prenotat, Legea 231/2010 nu va obliga agenții economici să achite mărfurile procurate exclusiv prin virament, ci aceștia vor avea posibilitatea să achite și în numerar. Concomitent prevederile art. 10 din Legea 845/2010, obligă în prezent întreprinzătorii mari, achizițiile carora depășesc suma de 100 mii lei lunar să achite doar prin virament. Dat fiind acest fapt, considerăm oportun de a introduce o claritate între aceste două acte legislative pentru a nu provoca un conflict de norme și pentru a nu afecta activitatea agenților economici din Republica Moldova.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a modifica norma de la lit e) art. 8 din Legea 231/2010 cu următorul text „achitarea mărfurilor procurate/livrate poate fi efectuată în numerar și prin virament, în condițiile legii, cu excepția cazurilor când activitatea de întreprinzător depășește suma de 100 mii de lei lunar, aceștea fiind obligați să efectueze orice tranzacție exclusiv prin virament.”.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La aliniatul (2), articolul unic – la litera a) cuvântul „obligatoriu” se substituie cu cuvintele „după caz”.

Potrivit acestei propuneri agenții economici care comercializează produse alimentare cu ridicata vor dispune, după caz, de utilaj frigorific, iar în cazul activității de prelucrare (ambalare) a produselor – de utilaj corespunzător a acestor activități. Conform actualelor prevederi aceștea sunt obligați să dețină utilajele în cauză. În opinia noastră, propunerea dată va influența negativ calitatea produselor alimentare prin faptul ca agenții economici din domeniu vor fi în drept să nu dispună de utilaje corespunzătoare, întrucât legea nu îi va obliga pe aceștea în mod expres. Utilizarea cuvintelor „după caz” fără a se indica care sunt acestea cazuri în mod exhaustiv, le vor permite întreprinzătorilor să abuzeze de prevederea dată și să nu se conformeze cerințelor, întrucât caracterul normei este unul permisiv care nu îi poate obliga expres.

Totodată, autorul nu a argumentat necesitatea acestei modificări, din acest considerent se poate de interpretat ca o promovare de interese pentru a facilita activitatea întreprinzătorilor și a reduce din cheltuielile acestora, însă cu riscul de a pune în pericol sănătatea și securitatea publică. Prin urmare, nu susținem propunerea dată și o considerăm neargumentată.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a exclude modificarea „la litera a) cuvântul „obligatoriu” se substituie cu cuvintele „după caz”” din contextul proiectului. Considerăm oportună menținerea în varianta actuală a lit. a) alin (2) art. 8 din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

 Cristina Diacenco
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
25 Februarie 2013

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - www.cccec.md