

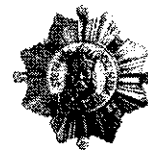
Pr. 312/20
CPS; CFB



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. 06/2-4311 din 23.07.2020

La nr. 312 din 09.07.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte normative (nr.1456/1993, nr.552/2001 și nr.231/2010).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.E.P. Nr. <u>1894</u>		
<u>24</u>	<u>07</u>	<u>2020</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6688 din 22.07.2020

la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte normative (nr.1456/1993, nr.552/2001 și nr.231/2010)

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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul de lege oferă o soluție optimă la problema identificată, anume operarea comerțului farmaceutic prin intermediul unităților mobile va reuși să asigure cu resursele farmaceutice de primă necesitate și posibile de a fi vândute în siguranță prin intermediul unităților ambulante populația care nu are acces fizic la farmacii, iar din acest motiv își deteriorează artificial sănătatea și viața.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate și Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, în scopul efectuării asistenței populației cu medicamente, alte produse farmaceutice și parafarmaceutice prin intermediul farmaciilor amplasate într-o unitate mobilă.

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 promovează interesul public de a asigura populația cu medicamente, alte produse farmaceutice și parafarmaceutice, prin intermediul unităților farmaceutice mobile, în corespundere cu politica de stat în domeniul activității farmaceutice care constă în întreprinderea tuturor măsurilor de rigoare orientate spre depistarea și prevenirea amenințărilor potențiale pentru sănătatea populației, inclusiv legate de condiționarea de accesibilitate.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiect, în special cu referire la exceptarea activității farmaciilor în unitățile mobile de la prevederile alin.(4) și (5) ale art.19 al Legii nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, precum și instituirea unor norme de trimitere, prin care se vor stabili condiții speciale de activitate a farmaciilor în unitățile mobile, riscă să ducă la apariția manifestărilor de corupție și să dezvolte un cadru normativ favorabil unor practici anticoncurențiale și a concurenței neloiale, fapt ce va afecta interesul public.

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”.

În conținutul notei informative se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, se prezintă

argumentarea de rigoare și se analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă se menționează că: *„Ținând cont de faptul că Proiectul promovează un obiectiv strategic de prioritate națională, pentru implementarea acestuia cheltuielile vor avea o proveniență bugetară. În aceste condiții, Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, urmează să planifice și identifice resurse din bugetul pentru anul 2021.”*

Analizând obiectul de reglementare propus prin proiect, și anume, cu referire la crearea condițiilor necesare pentru comercializarea medicamentelor, altor produse farmaceutice și parafarmaceutice prin intermediul unităților farmaceutice mobile, se atestă că implementarea dispozițiilor propuse vor implica cheltuieli financiare din bugetul public național.

Astfel, deși în nota informativă se indică sursa de finanțare (bugetul de stat), totuși, potrivit exigențelor art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, autorul nu menționează dacă reglementările propuse se vor încadra în limita bugetului de stat pentru anul 2021. Acest fapt necesită a fi redat expres în nota informativă, pentru a garanta întregului proiect o fundamentare bugetară în procesul promovării.

Totodată, în notă se atestă lipsa estimării cheltuielilor legate de implementarea reglementărilor propuse, fapt ce creează incertitudini vizavi de presiunea reală asupra bugetului de stat.

De asemenea, sunt relevante normele prevăzute de alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care indică că: *„Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget”.*

În același timp, în corespundere cu dispozițiile art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”*.

În sensul dat, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.6/2014, Curtea a stabilit că: *„[...] legiitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor.”*

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a acetui proiect de hotărâre, se impune necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară, în conformitate cu alin.(1) și alin.(2) art.17 al Legii nr.181/2014 și lit.e) alin.(1) art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fapt care va duce la realizarea scopului propus, și, implicit, a interesului public.

I.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”.

Totodată, în corespundere cu 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.” Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Astfel, luând în considerare obiectul de reglementare al proiectului de act normativ propus, care se referă la activitatea farmaciilor în unități mobile, se atestă lipsa analizei impactului de reglementare, fiind o condiție obligatorie de argumentare a necesității intervenției propuse, în vederea evaluării impactului acestuia asupra activității de întreprinzător, a analizei modului de asigurare a respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor de reglementare a activității de întreprinzător.

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 sunt 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 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu dispozițiile art.3 alin.(2) din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, pct.3.6. din Hotărârea Parlamentului nr. 1352/2002 cu privire la aprobarea Politicii de stat în domeniul medicamentului, art.9 alin.(3) și art. 126 alin.(2) lit.b) din Constituția Republicii Moldova, art.26 al Legii integrității nr.82/2017, în ceea ce privește stimularea concurenței neloiale, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În conținutul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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 pct.4 - art.19, alin.(6) din proiectul de lege

4. Articolul 19 se completează cu alineatul (6), care va avea următorul conținut: „Prevederile alin. (4) și (5) nu se aplică unităților farmaceutice mobile. Acestea vor activa în condiții speciale, stabilite de către Guvern.”

Obiecții:

Potrivit normei propuse, se exceptează activitatea farmaciilor în unități mobile de la prevederile alin.(4) și (5) ale art.19, care stabilesc că: *„(4) Farmaciile (filialele) nou-fondate vor fi amplasate la o distanță de cel puțin 250 de metri (cale accesibilă) de la farmacia (filiala) existentă și la o distanță de cel puțin 500 de metri (cale accesibilă) de la farmacia existentă cu funcție de preparare a medicamentelor extemporale. (5) Pentru înființarea farmaciei se stabilesc normative demografice. Numărul de locuitori este dovedit prin adeverința eliberată de autoritatea administrației publice locale. În municipii, orașe, centre raionale și alte localități cu statut de oraș o farmacie se înființează la un număr de la 3000 până la 4000 de locuitori.”*

Analizând cadrul normativ pertinent, se remarcă prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, care stipulează că „Statul garantează, în conformitate cu legislația în vigoare, condiții egale de funcționare a întreprinderilor farmaceutice, indiferent de forma de proprietate a acestora.”

La fel, sunt relevante și dispozițiile pct.3.6. din Hotărârea Parlamentului nr.1352/2002 cu privire la aprobarea Politicii de stat în domeniul medicamentului, care stipulează că: „În scopul optimizării asistenței farmaceutice acordate populației, farmaciile de stat vor fi amplasate proporțional pe întreg teritoriul țării, pornindu-se de la normativul bazat pe densitatea populației, precum și de la necesitățile comunităților în asistență farmaceutică eficientă. Principiul general de amplasare a farmaciilor publice este integrarea asistenței medicale și farmaceutice.” De asemenea, la pct.1 din același act normativ se conturează obiectivul prioritar al utilizării raționale a medicamentelor și asigurarea accesului nediscriminatoriu al tuturor cetățenilor la medicamentele esențiale.

Astfel, excluderea farmaciilor amplasate în unități mobile de la principiul repartizării uniforme a activității farmaceutice și a principiilor de organizare a asistenței farmaceutice a populației, constituie o formă de stimulare a concurenței nelocale manifestată prin favorizarea unităților farmaceutice mobile în detrimentul farmaciilor amplasate în imobile.

De altfel, unitățile mobile de comerț, inclusiv în domeniul farmaceutic, din start au un avantaj economic față de unitățile comerciale amplasate în imobile, datorită mobilității acestora și existența posibilității de schimbare a amplasării unității de comerț, fără cheltuieli considerabile, comparativ cu reamplasarea unităților de comerț în imobile.

La fel, potrivit scopului scontat prin proiect și interesului public de stimulare a activității farmaceutice în localități sau spații unde populația duce lipsă de asistență farmaceutică, iar interesul economic privind crearea unor farmacii în imobile este unul scăzut, prevederile de la care se propune derogarea nu conțin vreun impediment privind activitatea farmaciilor în unități imobile. Aceasta din contra, prin introducerea derogării respective, se va crea cadrul legal de stimulare a unităților mobile farmaceutice în localități și spații unde activează farmacii amplasate în imobile la o distanță apropiată de acestea, iar în municipii, orașe, centre raionale și alte localități cu statut de oraș se vor institui unități farmaceutice mobile la un număr mai mic de 3000 de locuitori, ceea ce nu coroborează cu interesul public promovat de proiect.

În rezultat, se poate obține situația în care într-o rază de până la 250 de metri de la o farmacie existentă amplasată în imobil să fie permisă activitatea unei farmacii în unitate mobilă, precum și amplasarea unei unități mobile în municipii, orașe, centre raionale și alte localități cu statut de oraș pentru o pondere de populație mai mică de 3000 de persoane, fapt care va genera dezvoltarea activității farmaceutice în unități mobile în zone unde comerțul cu medicamente, alte produse farmaceutice și parafarmaceutice este profitabil și nu este permisă amplasarea de farmacii în imobil, iar în municipii, orașe, centre raionale și alte localități cu statut de oraș numărul diminuat al populației în care se va amplasa unitatea mobilă nu va permite dezvoltarea în perspectivă a farmaciilor amplasate în imobile.

În sensul dat, poate fi menționat Studiul „Căi de fortificare a asigurării cu medicamente în Republica Moldova”, în care se relevă faptul că: „Creșterea numărului farmaciilor și filialelor în ultimii 5-6 ani s-a produs cu încălcarea normativelor geografice și demografice, stabilite prin lege [2]. Drept urmare, „sarcina” pe o singură farmacie avea tendința de scădere – fapt ce a dus la probleme economice destul de grave, la concurență nelocală, la încălcarea regulamentului de eliberare a medicamentelor pacienților de ambulatoriu, la publicitatea agresivă a medicamentelor, la ignorarea principiilor utilizării raționale a medicamentelor, dar și la alte încălcări.”

Totodată, în corespundere cu art.9 alin.(3) și art.126 alin.(2) lit.b) din Constituția Republicii Moldova, statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, iar piața, liberă inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.

Rezumând aspectele sus-menționate, se remarcă faptul că promovarea normei în redacția propusă va genera pericolul stimulării concurenței nelocale a farmaciilor unități mobile în raport cu farmaciile amplasate în imobile, care, în evoluție, va putea duce la dispariția farmaciilor amplasate în imobile și rămânerea pe

piață doar a farmaciilor în unități mobile, ceea ce este contrar interesului public general de securitate farmaceutică.

În același timp, datorită creării unei densități excesive a unităților farmaceutice amplasate, atât în imobile, cât și în unități mobile, în zone cu potențial de cumpărare ridicat, se va stimula exercitarea unor procedee de concurență neloială dintre farmacii în zona respectivă, prin publicitatea excesivă a medicamentelor, comercializarea unor tipuri de medicamente "rare", alte produse farmaceutice și parafarmaceutice doar în farmaciile din zona respectivă, promovarea noilor tehnologii în domeniul farmaceutic doar în zonele respective, fiind, în consecință, lezate drepturile consumatorilor la asistență farmaceutică din zonele cu potențial economic scăzut și fiind inhibată dezvoltarea activității farmaceutice în localitățile rurale, ceea ce este contrar interesului public promovat de proiect.

Recomandări:

Excluderea normei propuse.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Stimularea concurenței neloiale
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate și Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, în scopul efectuării asistenței populației cu medicamente, alte produse farmaceutice și parafarmaceutice prin intermediul farmaciilor amplasate într-o unitate mobilă.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională. Subsidiar, proiectul propus nu este însoțit de analiza impactului de reglementare, fapt ce atestă lipsa argumentelor privind analiza impactului de reglementare și a avizului Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, fiind necesare pentru asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va condiționa apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme contradictorii cu cadrul normativ aferent domeniului concurenței, al cărui obiectiv constă în prevenirea și contracararea practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale.

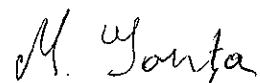
Astfel, excluderea farmaciilor amplasate în unități mobile de la principiul amplasării uniforme a activității farmaceutice și a principiilor de organizare a asistenței farmaceutice a populației, constituie o formă de stimulare a concurenței neloiale manifestată prin favorizarea unităților farmaceutice mobile în detrimentul farmaciilor amplasate în imobile.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de

corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

22.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

Handwritten signature of Maia Gonta in cursive script.