



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2- 5523 din 21.08. 2021

La nr. 175 din 09 august 2021

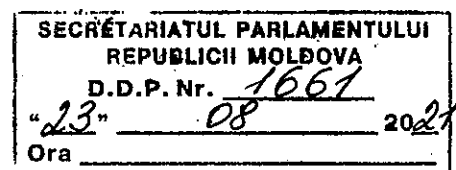
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative.

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7368 din 21.08.2021

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (Legea nr.231/2010 - art.3 și art.21/1; Codul contravențional - art.273 și art.414)

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 sunt un grup de 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.

Cu toate acestea, ținem să menționăm faptul că, obiectul de reglementare al proiectului propus este analogic cu cel al inițiativei legislative nr.18 din 29.01.2021, în privința căruia Centrul Național Anticorupție s-a expus prin întocmirea raportului de expertiză anticorupție nr.ELO21/7119 din 11.02.2021.

Astfel, în contextul similitudinii reglementărilor din cuprinsul inițiativei legislative propuse și a celei indicate supra, cât și a faptului că acesta nu diferă conceptual de proiectul expertizat anterior, întru asigurarea îndeplinirii atribuției Centrului Național Anticorupție, în prezentul raport se va enunța analiza cuprinsă în precedentul raport de expertiză anticorupție.

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, 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

Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare modificarea prevederilor Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior și a prevederilor Codului contravențional, în scopul definirii unor noțiuni noi, a plafonării reducerilor comerciale oferite comerciantului de către furnizor, a stabilirii termenului de 60 de zile per produs destinat desfășurării acțiunilor/activităților de marketing și publicitate și a stabilirii răspunderii contravenționale pentru încălcarea de către comerciant și furnizor a normelor ce țin de plafonarea reducerilor comerciale stabilite de Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior.

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 perfecționa cadrul normativ din domeniul comerțului astfel încât să poată fi asigurat un tratament echitabil dintre furnizor și comerciant, în condițiile respectării liberei concurențe, precum și a intereselor economice ale consumatorilor.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul prenotat riscă să nu asigure interesul public scontat prin intervenția propusă, întrucât propunerea de a plafona mărimea reducerilor comerciale oferite comercianților de către furnizori trebuie să fie proporțională intereselor tuturor subiecților care desfășoară activitate de comerț în Republica Moldova, precum și în concordanță cu stipulările legale, atât la nivel național, cât și la nivel internațional, care asigură libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, a libertății contractuale, etc.

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 textul notei informative se prezintă insuficient argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, deși în notă se menționează că: „[...] Anterior adoptării ultimilor modificări la Legea comerțului interior și Codul Contravențional, datorită inechității în puterea de negociere a contractelor de livrare a produselor, unele rețele comerciale manifestau o atitudine discriminatorie față de producătorii autohtoni, blocau livrările fără a rambursa taxele de intrare, solicitau discount-uri retroactive, întârziu plata facturilor, refuzau modificarea clauzelor contractuale la cererea furnizorilor, etc. Astfel, taxele de raft solicitate de la furnizori de către comercianți se prezentau sub forme de: taxe de listare; taxe pentru programe promoționale (buget marketing); taxe de reînnoire; taxe de poziționare suplimentară/ secundară/ exclusivă/ preferențială; taxa de eșec; taxe pentru deschiderea de magazine, etc.”, totuși, în notă nu se cuprind informații depline care să releve chintesența intervenției propuse, în contextul asigurării principiilor libertății contractuale, libertății activității de întreprinzător, garantării concurenței loiale, economiei de piață, statului de drept, etc., fiind factori de bază ai economiei naționale, care necesită a se avea în vedere la elaborarea proiectului de lege propus, al cărui obiect de reglementare vizează raporturi juridice comerciale.

În lipsa unei ample analize sub aspectul impactului social, economico-financiar, etc. asupra tuturor subiecților raporturilor juridice care desfășoară activitatea de comerț în Republica Moldova este dificil de dedus la moment care vor fi efectele juridice după adoptarea și implementarea proiectului prenotat.

Prin urmare, nota informativă urmează să conțină argumente concludente în acest sens.

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*”.

În notă nu se conține argumentarea economico-financiară pentru determinarea necesității cheltuielilor financiare și de altă natură pentru realizarea noilor reglementări. Urmare a analizei prevederilor proiectului sub aspectul specificului relațiilor sociale reglementate, se constată că implementarea acestuia nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi completată cu compartimentul „*fundamentarea economico-financiară*”, în conformitate cu alin.(1) art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

1.5.3. 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".

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din 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".

Astfel, se atestă că prevederile proiectului de lege reglementează activitatea de întreprinzător, însă, nota informativă aferentă acestuia nu conține analiza impactului de reglementare.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

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 au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.126 din Constituția Republicii Moldova, art.1 alin.(3) din Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, art.1 din Codul civil, art.3 alin.(1) și alin.(3) din Legea concurenței nr.183/2012, art.334 din Acordul de Asociere RM-UE ratificat prin Legea nr.112/2014, fapt ce prezintă un risc 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

Proiectul nu conține norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Cu toate acestea, se observă că la implementarea prevederilor propuse, acestea vor implica activitatea entităților publice responsabile de constatarea și examinarea contravențiilor propuse de proiect.

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.1, pct.2 din proiectul de lege - completarea art.21/1 cu alineatul (13) -

(13) Mărimea reducerilor comerciale oferite de către furnizor comerciantului se stabilește între comerciant și furnizor în baza unui contract, încheiat separat de contractul de achiziție a produselor. Pentru vânzarea produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt, reducerea comercială nu poate depăși 10% din prețul de vânzare, cu excepția perioade acțiunilor/activităților de marketing și publicitate solicitate de către furnizor.

Obiecții:

Potrivit reglementării propuse, se evidențiază oportunitatea statului de a interveni în relațiile juridice dintre furnizor și comerciant, prin limitarea mărimii reducerilor comerciale oferite comerciantului de către furnizor, care nu va putea depăși 10% din prețul de vânzare al furnizorului.

Analiza cadrului normativ aferent obiectului de reglementare evocă următoarele observații consistente impunerii plafonării reducerilor comerciale.

Astfel, în corespundere cu prevederile art.126 din Constituția Republicii Moldova, economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă, în care statul trebuie să asigure, inclusiv, libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, cât și inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

Conform art.1 alin.(3) din Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, stabilește că: „Prezenta lege are în vedere realizarea următoarelor obiective: a) stimularea activității de comercializare a produselor și serviciilor; b) încurajarea liberei inițiative, asigurarea concurenței loiale și a circulației libere a produselor și serviciilor comerciale.”.

Totodată, în acord cu art.1 din Codul civil, „Legislația civilă este întemeiată pe recunoașterea egalității participanților la raporturile reglementate de ea, protecția vieții intime, private și de familie, recunoașterea inviolabilității proprietății, a libertății contractuale, protecția bunei-credințe, protecția consumatorului, recunoașterea inadmisibilității imixtiunii în afacerile private, necesității de realizare liberă a drepturilor civile, de garantare a restabilirii persoanei în drepturile în care a fost lezată și de apărare a lor de către organele de

jurisdicție competente.”

La fel, sunt relevante prevederile art.3 alin.(1) și alin.(3) din Legea concurenței nr.183/2012, care statuează că statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale, prețurile la produse se determină în procesul liberei concurențe, pe baza cererii și ofertei, dacă legea specială nu prevede altfel.

Suplimentar, conform art.334 din Acordul de Asociere RM-UE ratificat prin Legea nr. 112 din 02 iulie 2014, părțile recunosc importanța unei concurențe libere și nedenate în relațiile lor comerciale. Părțile recunosc faptul că practicile comerciale anticoncurențiale sunt susceptibile de a denatura buna funcționare a piețelor și de a reduce avantajele liberalizării schimburilor comerciale. În preambulul Acordului sus-menționat, se stabilește că: *„HOTĂRÂTE să respecte principiile economiei de piață și confirmând disponibilitatea UE de a contribui la reformele economice din Republica Moldova.”*

Rezumând prevederile enunțate *supra*, se subliniază incidența principiilor libertății contractuale, asigurării libertății activității de întreprinzător, garantării concurenței loiale, economiei de piață, statului de drept, etc., fiind factori de bază ai economiei naționale, care necesită a se avea în vedere la elaborarea proiectului de lege propus, al cărui obiect de reglementare vizează raporturi juridice comerciale. Prin stabilirea plafonării reducerilor comerciale oferite comerciantului de către furnizor, se pretinde a fi în favoarea furnizorilor (producătorii mici) din considerentul neadmiterii vânzării produselor sub costul de fabricație al acestora, și, în consecință, al falimentării întreprinderilor, fără însă a se ține cont de interesele financiare ale comercianților în raport cu cheltuielile suportate de către acesta în legătură cu comercializarea produselor respective și, al respectării libertății contractuale la stabilirea mărimii reducerii comerciale.

Așadar, activitățile economice într-o piață funcționând în mod ideal nu pot fi decât neutre sau pozitive, pentru că nu au cum să reducă și ar putea crește bunăstarea participanților.

În mod pragmatic, în contextul principiilor de piață din Republica Moldova, antrenate în concurență liberă, constituind locul unde se întâlnește cererea cu oferta și se fixează prețul, pe baza negocierii dintre părți, unde proprietatea privată, libera inițiativă, specializarea agenților economici, precum și moneda ca mijloc de intermediere a schimburilor economice sunt principalele condiții care, îndeplinite în același timp creează un mediu favorabil dezvoltării unei economii de piață, se arată ca incoerentă intervenția statului în relațiile subiecților care desfășoară activitate de comerț în Republica Moldova. Aceasta deoarece, înseși conceptul de economie de piață subsumează un sistem al diviziunii muncii bazat pe proprietatea privată asupra mijloacelor de producție în care fiecare individ se integrează din și în vederea propriului interes. Aceasta utilizează un pret liber ce este determinat de piață pentru a aloca bunuri de capital și forță de muncă. Statul nu intervine în acțiunile ce fac obiectul pieței, aceasta având un nivel minim de intervenție asupra prețurilor și furnizării de bunuri și servicii.

Mai mult decât atât, într-o economie de piață, principalul indicator urmărit de agenții economici este *profitul*, ca venit al întreprinzătorului care își asumă riscul investiției, având totodată rol de pârghie și de stimulare a acționarilor în desfășurarea unei activități eficiente (art.1 alin.(1) Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi). Respectiv, intervenția regulatorie din partea statului, va implica admiterea unei practici negative, de anihilare a concurenței loiale la stabilirea reducerilor comerciale în activitatea de comerț, fapt ce va putea duce la suportarea unor pierderi în afaceri, atât de comercianți, cât și de furnizori și la comprimarea prețurilor în detrimentul consumatorilor finali.

Recomandări:

Revizuirea normei propuse prin prisma principiilor libertății contractuale, asigurării libertății activității de întreprinzător, garantării concurenței loiale, economiei de piață, statului de drept, etc.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Stimularea concurenței neioiale● Concurența normelor de drept | |
|--|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați și are drept obiectiv operarea amendamentelor la Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior și la Codul contravențional, în scopul definirii unor noțiuni noi, a plafonării reducerilor comerciale oferite comerciantului de către furnizor, a stabilirii termenului de 60 de zile per produs destinat desfășurării acțiunilor/activităților de marketing și publicitate și a stabilirii răspunderii contravenționale pentru încălcarea de către comerciant și furnizor a normelor ce țin de plafonarea reducerilor comerciale stabilite de Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior.

Autorul proiectului a respectat rigorile de transparență decizională statuate de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. Totodată, se atestă lipsa efectuării analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și cu metodologia aprobată de Guvern. 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 favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă că la promovarea proiectului nu s-au luat în considerare modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, precum și impactul social, financiar-economic a promovării acestuia, ceea ce poate submina interesul public. În concluzie, se poate menționa că deși inițiativa propusă este în interesul public, de a susține furnizorii (producătorii mici) în vederea neadmiterii vânzării produselor acestora sub costul de fabricație și al falimentării, totuși prin promovarea acesteia în lipsa unei analize ample al întregului cadru normativ astfel încât să se evite orice formă de manifestare a riscurilor de corupție și a unor practici care pot dăuna atât cadrului normativ care reglementează activitatea comercială, cât și a întregului sistem de legiferare în ansamblu, se va putea aduce atingere principiilor libertății contractuale, asigurării libertății activității de întreprinzător, garantării concurenței loiale, economiei de piață, statului de drept, etc., fapt ce va institui un regim autoritar din partea statului în relațiile contractuale.

Totodată, se reține promovarea anterioară a inițiativei legislative cu nr.18 din 29.01.2021, care conține o abordare legislativă similară cu cea a proiectului propus, la care de către Centrul Național Anticorupție au fost constatate anumite riscuri de corupție, iar de către Comisia juridică a Parlamentului neconcordanțe cu cadrul normativ existent. Această repetare în mod diferit ca formă, dar în mod analogic ca sens al acestor inițiative legislative poate fi catalogată ca promovarea unor interese ascunse sau de grup sau o modalitate de imitare a creației legislative.

Prin urmare, întru 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 elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

21.08.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal



