

**Recomandare de politici pentru Parlament
(Comisia de Control al Finanțelor Publice)
în scopul îmbunătățirii climatului
de afaceri:
LEGEA PREVENȚIEI**

Chișinău - 2020

Această recomandare de politici a fost realizată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în cadrul proiectului “Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea agențiilor independente de reglementare”, cu susținerea financiară a Fundației Soros Moldova.

Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros.

Autori: Viorel Pîrvan, Veaceslav Ioniță, Carolina Ungureanu, Liubomir Chiriac

IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, buna guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

Recomandarea de politici vine ca răspuns la necesitatea de îmbunătățire a mediului de afaceri și protejarea micului business de numeroasele obstacole în calea desfășurării afacerilor private, prin introducerea unui mecanism de prevenție a unor posibile abuzuri din partea organelor de control, prin amendarea Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a Codului contravențional nr. 218/2008.

Simplificarea cadrului de reglementare și prevenirea excesului de putere în raport cu mediul privat de afaceri reprezintă obligațiuni asumate de către autoritățile Guvernului RM în procesul de implementare a Acordului de Asociere la Uniunea Europeană. Constatăm existența unor serioase rezerve în această ordine de idei. Astfel, mediul de afaceri consideră că excesul de putere și atribuțiile de sancționare descurajează inițiativa privată.

Potrivit rezultatelor unor sondaje reprezentative de opinie, cel mai dificil segment de administrare a unor afaceri se găsește chiar la etapa de înființare a businessului. Cca 45% din reprezentanții mediului de afaceri susțin că anume pe parcursul operațiunilor de control, exercitate de către instituțiile de stat abilitate, se întrevăd reguli informale și formale de extorcare a mitei din partea companiilor private abia înființate, multora lipsindu-le elementar cunoștințe minime de administrare și bună gestionare a afacerilor.

În acest fel, relațiile dintre instituțiile statului și companiile private nu sunt privite ca între subiecți egali în drepturi, chiar dacă scopul general al ambelor părți este de a crește bunăstarea țării. În perioada 19 aprilie – 17 mai 2017, Centrul de Investigații Sociologice și Marketing "CBS-AXA" a efectuat un sondaj cu participarea a 511 companii mici și mijlocii (poate fi găsit pe www.viitorul.org sau www.anb.viitorul.org), împreună cu Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale "Viitorul", în cadrul Agendei Naționale de Business (ANB), precum și în parteneriat cu Camera de Comerț și Industrie din Moldova. Studiul efectuat de către aceste organizații a relevat faptul că, de cele mai multe ori, contrar principiului prezumției nevinovăției, businessul este privit ca un infractor înrăit, care odată prins asupra unor nereguli, trebuie să plătească pentru toate neajunsurile sistemului.

În consecință, actualul sistem de controale de stat este axat preponderent pe măsuri punitive, aplicând sancțiuni sub orice pretext, chiar dacă agentul economic a comis încălcări neintenționate sau care nu au cauzat prejudicii materiale și care pot fi remediate de către agentul economic. Nu în ultimul rând, acest sistem provoacă abuzuri din partea instituțiilor publice și decizii incorecte ale funcționarilor publici. Or, legislația ambiguă permite uneori anumite interpretări „interesate” din partea autorităților investite cu funcții de control în raport cu mediul de afaceri privat. Această abordare este complet greșită, or statul este înainte de toate un serviciu public adresat tuturor cetățenilor și companiilor private, nu invers.

Începând cu anul 2013, principiile și procedurile de organizare și efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător au fost unificate într-un singur act legislativ – legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, obligatoriu pentru toate autoritățile / instituțiile publice, care au dreptul să inițieze și să desfășoare controlul.

În anul 2016 a fost lansată o reformă a sistemului controlului de stat cu scopul diminuării poverii administrative asupra mediului de afaceri, eliminarea situațiilor de abuz, eficientizarea și transparentizarea controlului de stat. Rezultatele acestei reforme le vom putea analiza peste câțiva ani de la finalizarea ei și implementarea deplină a noilor prevederi normative. Însă, la moment, constatăm că prevederile legii nr.131/2012 nu sunt implementate eficient, iar businessul, în special cel mic și mijlociu, nu se simte protejat de abuzurile inspectorilor.

Deși legea controlului de stat conține unele mecanisme de protecție, numite "prescripție", acestea nu se aplică sau se aplică ineficient în favoarea businessului mic. Prescripția intervine în cazul unor încălcări minore, care previn aplicarea sancțiunilor și încurajează formularea unor recomandări de remediere, cu stabilirea încălcărilor, prevederilor legale și un termen pentru aceste remedieri. De cele mai multe ori, aceste remedieri sunt cerute marilor întreprinderi și mai puțin businessului mic și mijlociu, care nu beneficiază de facto de consiliere și termen de remediere efectivă a unor curențe.

În particular, recomandarea de politici propune un mecanism de profilaxie/prevenție contra unor posibile abuzuri din partea organelor de control, prin amendarea legii nr.131/2012 și a Codului contravențional nr.218/2008.

Recomandarea de politici propune:

1. Introducerea anumitor norme de obligație a organului de control de a îndruma agentul economic prin elaborarea de ghiduri, îndrumare, note informative, în ajutorul celor verificați de către organele de control.
2. Crearea unei pârghii de responsabilizare mutuală – prin acțiuni care să fie însoțite de o normă activată, care să permită părții afectate să recupereze prejudiciile cauzate de un inspector, care indică asupra unei relații asimetrice între organul de control și subiectul verificării.
3. Durata termenului de remediere să se stabilească cu luarea în considerare a circumstanțelor săvârșirii faptei și a complexității acțiunilor ce urmează a fi efectuate de către contravenient. Durata termenului de remediere stabilit de agentul constatator nu poate fi modificată.
4. Posibilitatea de a extinde și până la 90 de zile (în dependență de complexitatea cazului; în legea controlului de stat) termenul de remediere acordat prin prescripțiile emise de inspectorii.

5. Introducerea de norme noi în Codul contravențional în ceea ce privește Planul de remediere, reprezentând de fapt un mecanism nou de prevenție, similar experienței altor state europene. Astfel, ar trebui să fie indicat expres, că Planul de remediere se va aplica doar în cazurile de control efectuate de către organele de control în baza legii 131/2012 și dacă în rezultatul lor au fost depistate anumite contravenții pentru care organele de control au competențe în vederea analizării și aplicării de sancțiuni. Planul de remediere se aplică exclusiv în domeniul pasibil de sancțiuni în urma unor controale ale statului.
6. Introducerea în Codul contravențional a unui capitol distinct, intitulat "Prevenirea săvârșirii de contravenții", unde să fie reglementate detaliat normele ce țin de planul de remediere, cum ar fi: definirea planului de remediere, întocmirea planului de remediere, noțiunea termenului de remediere, cazurile în care nu se întocmește planul de remediere, precum și efectele neîndeplinirii de către contravenient a obligațiilor legale conform măsurilor de remediere.

De facto, **acest instrument ar urma să arate în felul următor:**

1. agentul constatator va efectua o analiză și va indica neconformitățile agentului economic, dacă acestea există;
2. agentul constatator va întocmi o listă a acțiunilor și măsurilor, conform cerințelor actelor normative ce trebuie realizate de agentul economic pentru remedierea neconformităților;
3. agentul constatator de comun acord cu agentul economic vor stabili termenul (în limitele stabilite de lege) pentru remedierea neconformităților, întocmind și semnând un act (plan) în acest sens;
4. după expirarea termenului, agentul constatator va verifica realizarea acțiunilor și măsurilor convenite;
5. doar în cazul când agentul economic nu va remedia neconformitățile, acesta va putea fi sancționat conform legii.

Sunt anumite cazuri în care **nu se va aplica Planul de remediere:**

- a) în cazul în care contravenientul îndeplinește imediat obligația legală;
- b) în cazul în care în termen de 3 luni de la data executării planului de remediere, contravenientul săvârșește repetat aceeași contravenție;
- c) în cazul în care contravenientului i-au fost înaintate prescripții pentru aceleași încălcări de către organul de control, potrivit legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, iar acesta nu le-a îndeplinit în termenul stabilit.

Rezultate scontate ale acestei recomandări de politici: reglementarea unor instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii încălcărilor, informarea și consultarea agentului economic, oferirea posibilității de a se corecta în cazul unor devieri neînsemnate și unui termen adecvat pentru înlăturarea neajunsurilor.

