



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



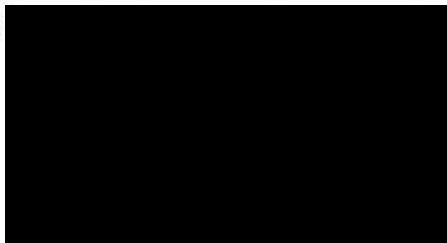
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 062-3306 din 7.06.2022

La nr. 03-19/1096 din 27.05.2022



Primăria municipiului Bălți

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de Decizie a Consiliului municipal Bălți cu privire la modificarea și completarea Regulamentului de comerț local, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr.17/3 din 10.12.2021.

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

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EDA22/8004 din 07.06.2022

la proiectul de decizie a Consiliului municipal Bălți cu privire la modificarea și completarea Regulamentului de comerț local, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr.17/3 din 10.12.2021

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 , iar autor nemijlocit este Consiliul Municipal Bălți, ceea ce corespunde art.16-18 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului departamental propus este Decizie, ceea ce corespunde art. 16-18 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Potrivit 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*".

Proiectul și nota de argumentare a acestuia, nu se regăsesc pe pagina web oficială a autorității administrației publice locale.

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8, 10 al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, acesta a fost elaborat în scopul reglementării activității de comerț, inclusiv prin prisma amendamentelor la cadrul normativ primar operate recent.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul agenților economici, prin adoptarea cadrului normativ subsecvent aplicabil desfășurării activității antreprenoriale la nivel local, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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 aferentă proiectului este foarte succintă, or autorul a expus sumar atât scopul și condițiile ce au impus elaborarea acestuia, cât și esența completărilor propuse, fapt ce denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă citate supra. În contextul dat se accentuează necesitatea revizuirii și completării cuprinsului notei informative cu argumente pertinente ce motivează inerența amendamentelor propuse.

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*". Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea acestuia nu necesită cheltuieli financiare.

Prin urmare, coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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 în mare parte 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.

Totodată, autorul operează cu unele formule ambigue („în mod corespunzător”; „amplasate irregularitar”), care admit interpretarea extensivă a normelor și pot determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea entităților publice/agenți publici responsabili de autorizarea/monitorizarea/controlul activității de comerț. Deficiențele delimitate în cadrul expertizei anticorupție, pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative și periclitarea integrității profesionale a agenților publici responsabili de:

- inițierea procesului modificării schemei de amplasament/aprecierii pertinentei și concludenței argumentelor invocate întru inițierea modificării schemei de amplasament;
- negocierea contractelor pentru atribuirea amplasamentelor pentru unitățile comerciale;
- aprecierii nivelului de conformare a comerciantului la exigențele cadrului normativ;
- atribuirii amplasamentelor pentru unitățile de comerț amplasate pe terenuri din proprietatea municipală, etc.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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 -

Pct.9.6

9.6 Schemele de amplasament prestabilite vor putea fi modificate la inițiativa Direcției comerț în baza notei de argumentare și aprobate de primarul municipiului Bălți.

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, nu stabilesc criteriile de calitate a argumentării elaborate și înaintate de către entitatea vizată întru inițierea modificării schemei de amplasament. Carența în speță, poate determina incertitudine la etapa implementării normei, atât sub aspectul inițierii arbitrare a procesului în speță, cât și aprecierii subiective a pertinentei și concludenței argumentelor invocate întru inițierea modificării schemei de amplasament.

Circumstanța în speță, poate crea precondiții pentru exercitarea arbitrară a prerogativei de inițiere a procesului de modificare a schemei de amplasament și modificarea arbitrară și nemotivată a acestora și admiterea incidentelor de integritate/manifestărilor de corupție, atât de către agenții publici responsabili de inițierea modificării schemei de amplasament, cât și de către agenții publici responsabili de aprecierea pertinentei și concludenței argumentelor invocate întru inițierea modificării schemei de amplasament.

Potrivit art.3 alin.(2) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: *“La elaborarea unui act normativ care reglementează activitatea de întreprinzător se respectă principiile stabilite de Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător”.*

Analizînd prin prisma cadrului normativ de reglementare a mediului de afaceri și climatului investițional, se remarcă faptul că reglementarea activității de întreprinzător impune prim-plan respectarea principiilor transparenței decizionale și previzibilității reglementării activității de întreprinzător.

Astfel, stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea pînă la lichidarea afacerii), precum și reglementarea relațiilor dintre entitățile publice și întreprinzători se efectuează prin legi, hotărîri/ordonanțe ale Guvernului și acte normative ale autorităților administrației publice (*acte normative*).

Recomandări:

Reglementarea exhaustivă a criteriilor/temeiului inițierii modificării schemei de amplasament.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu

Pct.9.7-9.8

9.7 [...] Amplasamentele exceptate de la procedura asupra licitației vor fi aprobate de primarul municipiului Bălți.

9.8 Sunt exceptate de la licitație amplasamentele pentru unitățile de comerț amplasate pe terenuri din proprietatea municipală.

Obiecții:

Exercitarea prerogativei prescrise de pct.9.7 al proiectului, poate fi afectată de vidul normativ în ceea ce privește reglementarea procedurii administrative, termenelor de realizare a activităților și criteriilor de selectare/atribuire a amplasamentelor pentru unitățile de comerț amplasate pe terenuri din proprietatea municipală.

Reglementarea lacunară sau confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitatea publică/agentul public, poate determina discreția periculoasă a agentului public responsabil, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

În aceeași ordine de idei, se menționează faptul că, lipsa termenelor concrete, întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea agenților publici responsabili de implementarea normei, care vor aprecia și stabili în fiecare caz separat termenul de realizare, atât a propriilor acțiuni, cât și acțiunilor altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Totodată, lipsa unei liste exhaustive a condițiilor de atribuire, condiționează discreția agentului public de stabilire a unor cerințe (excesive) pentru a permite realizarea dreptului/îndeplinirea obligației persoanei fizice sau juridice.

Recomandări:

Exceptarea de la licitație a amplasamentelor pentru unitățile de comerț amplasate pe terenuri din proprietatea municipală necesită o argumentare suplimentară, sub aspectul relevanței instituirii derogării în speță. Totodată, se accentuează necesitatea reglementării exhaustive a procedurii administrative aferente proceselor atribuirii amplasamentelor, criteriilor de acordare a acestora și termenelor aferente procedurilor administrative realizate.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor

Pct.9.12

9.12 Cîştigătorii fiecărei licitații desfășurate, cu respectarea condițiilor de transparentă, vor încheia cu Primăria mun.Bălți un contract pentru un termen de 5 (cinci) ani, cu specificarea drepturilor și obligațiilor fiecărei părți și a restricțiilor de comerț, care pot fi aplicate pentru fiecare amplasament în parte.

Obiecții:

Prevederile proiectului sunt lacunare sub aspectul reglementării unor clauze standard ce vizează contractele încheiate de către entitatea publică vizată/agentul public responsabil și cîştigătorii fiecărei licitații desfășurate.

Carența în cauză, creează precondiții pentru negocierea arbitrară a acestora și riscuri de corupție admise atît de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au sau susțin că au influență asupra acestora/nemijlocit cîştigătorii fiecărei licitații desfășurate, care vor fi tentați de a determina agentul public responsabil de negocierea contractului de a stabili condiții adaptate convenției cîştigătorului licitației (care pot prejudicia interesul public, în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

Recomandări:

Reglementarea unor clauze contractuale standard/aprobarea unui contract-tip.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Pct.9.15

9.15 Unitățile de comerț ambulant, care urmează a fi amplasate urmare a procedurii de licitație, vor corespunde modelelor aprobate de Comisia de Licitație.

Unitățile de comerț ambulant trebuie să corespundă următoarelor cerințe:

- a) Să asigure condiții corespunzătoare pentru expunerea, protejarea și păstrarea mărfurilor;
- b) Să fie confecționate din materiale rezistente, lavabile, [...];
- c) Să prezinte aspect estetic și arhitectural corespunzător;
- d) Să asigure respectarea cerințelor de igienă [...].

Obiecții:

Apreciind prin prisma cadrul normativ pertinent, se remarcă faptul că utilizarea sintagmei „*vor corespunde modelelor aprobate de Comisia de Licitație*” în context, riscă să determine arogarea și exercitarea unor atribuții excesive de reglementare de către Comisia de Licitație.

Carența în cauză poate determina stabilirea unor cerințe suplimentare celor prestabilite de normă și riscuri de corupție aferente procesului în cauză admise atît de către agenții publici responsabili de implementarea normei (elaborarea modelului în cauză), cît și de către persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

Recomandări:

Excluderea propoziției „Unitățile de comerț ambulant, care urmează a fi amplasate urmare a procedurii de licitație, vor corespunde modelelor aprobate de Comisia de Licitatie”, din conținutul pct.9.15.

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 5 -

Pct.9.16 lit.b)

9.16 Comercianții, care desfășoară activități de comerț ambulant, au următoarele obligații:
[...] b) să întrețină în mod corespunzător unitatea de comerț (atât în interior, cât și în exterior);

Obiecții:

Prevederile citate supra, operează cu o formulă ambiguă („în mod corespunzător”), care atribuie caracter echivoc normei și poate determina interpretarea subiectivă a acesteia atât de către subiecții vizați (comercianții), cât și de către agenții publici responsabili de reglementarea/controlul activității acestora. Deficiența în speță, denotă neîntreținerea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.4, 54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate determina admiterea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către agenții publici, în contextul aprecierii nivelului de conformare a comerciantului.

Recomandări:

Substituirea formulei prenotate cu o sintagmă ce evidențiază clar referințe la normele legale de întreținere a unității de comerț.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Pct.16.12 subpct.10)

16.12 Interdicții și cerințe privind desfășurarea comerțului ambulant:
[...] 10) unitățile comerciale ambulante amplasate iregularitar, vor fi evacuate de proprietarii acestora [...]

Obiecții:

Utilizarea cuvântului „iregularitar” atribuie caracter neclar normei și poate determina interpretarea subiectivă a normei de către toți subiecții vizați de implementarea acestora (agentul public responsabil de implementarea normei/controlul activității comerciantului, persoanele care au/susțin că au influență asupra acestuia, comerciantul nemijlocit). Carența în speță, denotă neîntreținerea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.4, 54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

Recomandări:

Substituirea cuvântului „iregularitar” cu cuvântul „neregulamentar” sau o altă formulă ce ar delimita cu certitudine normele de amplasare a unităților comerciale ambulante – încălcarea cărora, este sancționată cu evacuarea în modul prescris de normă.

Factori de risc: ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Riscuri de corupție: ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - corupere activă
---	--

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, acesta a fost elaborat în scopul reglementării activității de comerț, inclusiv prin prisma amendamentelor la cadrul normative primar operate recent.

În procesul de promovare a proiectului, nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8, 10 al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. În acest context, se recomandă autorului asigurarea accesului la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice.

Nota informativă aferentă proiectului este foarte succintă, or autorul a expus sumar scopul și condițiile ce au impus elaborarea acestuia, fapt ce denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În contextul dat se accentuează necesitatea revizuirii notei informative, sub aspectul descrierii elementelor noi din proiect și finalităților urmărite prin adoptarea acestora și se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus întru justificarea relevanței amendamentelor propuse.

Analiza prevederilor propuse, denotă anumite carențe ce vizează exercitarea atribuțiilor de monitorizare/control a implementării proiectului, fapt care poate determina disfuncționalitatea proceselor administrative și periclitarea integrității profesionale a agenților publici responsabili de:

- inițierea procesului modificării schemei de amplasament/aprecierii pertinentei și concludenței argumentelor invocate întru inițierea modificării schemei de amplasament;
- negocierea contractelor pentru atribuirea amplasamentelor pentru unitățile comerciale;
- aprecierii nivelului de conformare a comerciantului la exigențele cadrului normativ;
- atribuirii amplasamentelor pentru unitățile de comerț amplasate pe terenuri din proprietatea municipală, etc.

Prin urmare, proiectul poate fi susținut cu condiția implementării recomandărilor expuse conform compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

07.06.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL , Inspector superior