

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Din agenda Executivului

Subvenții de la stat pentru cei mari și puternici?

Context

Vice-prim-ministrul, Ministrul Economiei și Infrastructurii, Octavian Calmăc, în cadrul forumului Moldova Business Week 2017 din 3-6 octombrie 2017, a anunțat intenția instituirii unui mecanism de subvenționare a creării locurilor de muncă. Potrivit lui, ”mecanismul va fi adresat investitorilor care creează locuri de muncă”.¹

Lansarea proiectului

Ministerul Finanțelor a lansat la 9 octombrie 2017 un proiect de regulament cu privire la subvenționarea creării locurilor de muncă,² Fondul de subvenționare urmând să fie aprobat anual în Legea bugetului d stat.

Argumentări oficiale

Autorii remarcă că obiectivul acestui regulament este crearea mecanismului de stimulare a investitorilor să creeze noi locuri de muncă, iar temei pentru elaborarea lui ar fi p. 36 din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 511 din 25 aprilie 2016.³

Prevederile proiectului lansat

Beneficiari ai proiectului ar putea fi: persoane juridice, cu excepția entităților cu capital preponderent de stat (mai mult de 50 la sută), care practică activitate de întreprinzător în Republica Moldova, solicitanți de subvenție ale căror cereri a fost evaluate pozitiv și care au obținut aprobarea pentru subvenționare.

Pentru a fi eligibil, solicitantul subvenției trebuie să întrunească criteriile:

- are o creștere a efectivului de salariați de cel puțin 100 persoane;
- salariul mediu lunar la întreprindere pentru persoanele angajate subiect al subvenției nu este mai mic decât 75% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul de gestiune aprobat de Guvern;
- la situația din ultima zi a lunii, aferente anului fiscal pentru care se solicită subvenția, nu are restanțe la achitarea impozitelor și taxelor față de bugetul public național, cu excepția cazurilor de reeșalonare a datoriilor invocate, conform acordurilor încheiate în modul stabilit;
- își asumă obligația de a menține, pe o perioadă de cel puțin 3 ani de la ultima tranșă de plată a subvenției: (i) efectivul de salariați, (ii) mărimea salariului mediu lunar la întreprindere nu este mai mic decât 75% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru fiecare an în parte, aprobat de Guvern, (iii) nu se află în procedură de insolvență, fuziune, dezmembrare și dizolvare sau lichidare, (iv) nu dispune de un ajutor de stat, care se afla în proces de recuperare.

Cuantumul subvenției este mărimea subvenției acordată de către Autoritatea competentă (Ministerul Finanțelor) per angajat. Cuantumul subvenției pentru un loc de muncă creat și destinat subiectului subvenției este de 40000 lei pentru anul 2018. Începând cu anul 2019, cuantumul subvenției se va indexa anual în dependență de majorarea salariului mediu pe economie.

Alocarea subvenției se efectuează, după semnarea Acordului de subvenționare, pe contul trezorerial deschis pe numele beneficiarului în două tranșe, după cum urmează:

- prima tranșă până la 31 decembrie anului următor al celui de gestiune;
- a doua tranșă până la 1 septembrie anului al doilea celui de gestiune, după verificarea de către Serviciul Fiscal de Stat a respectării obligațiilor stipulate în Acordul de subvenționare, și confirmarea rezultatelor verificării de către Autoritatea competentă.

Utilizarea subvenției de către beneficiar poate fi doar în scopul achitării obligațiilor la bugetul consolidat privind plata impozitului pe venit din salariu, primelor medicale și contribuțiilor de asigurare socială.

Riscuri identificate

- Proiectul regulamentului cu privire la subvenționarea creării locurilor de muncă este lansat în preajma unui nou an electoral și conține elemente evidente de

¹ <https://monitorul.fisc.md/editorial/crearea-noilor-locuri-de-munca-va-fi-susinuta-de-stat.html>

² <http://mf.gov.md/ro/content/proiectul-hg-pentru-aprobarea-regulamentului-cu-privire-la-subven%C8%9Bionarea-cre%C4%83rii-locurilor>

³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=364547>

populism economic, alături de legea cu privire la **tichetele de masă**⁴.

- Crearea de noi locuri de muncă cu oferirea subvențiilor de stat este o **formulă nereușită de repartizare a veniturilor fiscale** de la cei care activează către cei care tind să-și extindă afacerea, eventual, în detrimentul plătitorilor de impozite și taxe.
- Creșterea cu peste 100 a numărului de angajați pe parcursul unui an fiscal (criteriu pentru a beneficia de subvenție) poate fi atinsă **doar de companiile mari, de rețelele comerciale, de companiile în care și statul are participare, precum și de persoanele specializate în consolidarea/preluarea afacerilor. Întreprinderile mici și mijlocii⁵ care reprezintă peste 97% din totalul de întreprinderi și care de-facto nu au capacitatea de a crea peste 100 de locuri de muncă noi vor fi excluse din acest mecanism, chiar dacă sunt plătitori de impozite și taxe la buget..**
- În calculul mărimii subvenției vor fi incluși doar subiecții specificați, precum "orice persoană fizică, cetățean al Republicii Moldova, care face parte din următoarele categorii: bărbați care au o vârstă cuprinsă între 18 și 25 de ani, bărbați care au o vârstă peste 45 de ani; femeii de toate vârstele". O astfel de abordare este **discriminatorie din considerente gender și de vârstă**. Iar angajatorii **ar putea fi ghidați la angajare nu de eficiența economică, ci doar de obținerea subvențiilor**. Proiectul **implică un risc sporit de deformare a competiției** prin distragerea mijloacelor bugetare și alocarea acestora, ca ajutor de stat, unui grup anume de antreprenori.

Material video: <https://www.facebook.com/moldova.org/videos/1664853943534342/>

Din agenda Legislativului

Procurarea și deetatzarea acțiunilor băncilor de importanță sistemică: rezolvarea problemei sau povară pentru viitor?

Context

Urmare a fraudelor bancare și extragerii din sistemul bancar a unui echivalent de 13% din PIB, guvernărilor le-au fost puse o serie de condiții pentru a redresa situația în sectorul financiar-bancar. Cu asistența Fondului Monetar Internațional, a Băncii Mondiale și a Uniunii Europene sunt elaborate și promovate proiecte de legi pentru a ameliora situația, readuce încrederea în sectorul bancar prin transparentizarea acționariatului și impunerea unei guvernante corporative responsabile. Programul de politici economice și financiare cu FMI pentru perioada 2016-2019 este dedicat preponderent acestor aspecte.

Lansarea proiectului

În încercarea de a soluționa problemele din sectorul financiar-bancar, printre alte proiecte ce țin de transparența și guvernanta corporativă în instituțiile bancare, a fost înregistrat proiectul nr. 337 „Pentru completarea Legii 121-XVI din 5 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea

proprietății publice”.⁶ Autorii ai acestui proiect sunt deputații A. Candu și Șt. Creangă.

Argumentări oficiale

Autorii invocă necesitatea "asigurării transparenței și creșterii calității acționariatului băncilor comerciale din Republica Moldova" ca un aspect "foarte important în menținerea stabilității financiare a sectorului bancar". Astfel, autorii atrag atenția că "în scopul îngrădirii băncilor de influență negativă a acționarilor de rea credință, prevederile art. 15⁶ din Legea instituțiilor financiare prevăd obligativitatea vânzării de către acționarii în cauză a acțiunilor deținute, în caz contrar anularea acestora și emiterea de către aceste bănci a unor noi acțiuni."

Totodată, potrivit autorilor "vânzarea acțiunilor căzute sub incidența prevederilor art. 156 din Legea instituțiilor financiare, precum și a acțiunilor noi emise și scoase în vânzare de către emitent, reprezintă un proces îndelungat, având în vedere particularitățile realizării investițiilor majore în sectorul bancar." Se mai insistă și pe faptul că "lipsa de solicitări din partea investitorilor va conduce la anularea acțiunilor noi emise nevândute și reducerea capitalului social al emitenților, ceea ce nu poate fi admis în cazul băncilor de importanță sistemică."

Având în vedere că autorii fac referință la "primele două bănci de importanță sistemică" care ar avea o pondere cumulativă (din total pe sistem) a activelor de 46,8 %, a creditelor – de 52 % și a depozitelor – de 48,7 % – ar putea fi ușor dedus scopul real al acestei inițiative legislative.

Prevederile proiectului lansat

Proiectul prevede instituirea unui mecanism de impunere a "atractivității acțiunilor noi emise în locul celor anulate ale băncilor ce vor fi considerate ca sistemic importante". Autorii propun "implicarea statului prin procurarea și vânzarea acțiunilor noi emise", considerând că aceasta "va crea premise pentru identificarea de către stat a unor investitori strategici în vederea procurării acestor acțiuni".

De remarcat că autorii limitează aplicarea acestor prevederi doar pentru "băncile sistemică, determinate de către Comitetul Național de Stabilitate Financiară (CNSF), în baza deciziei Guvernului". Și pretind că "mecanismul prevăzut în acest proiect de lege are drept scop asigurarea stabilității financiare a băncilor de importanță sistemică și, ca rezultat, protejarea intereselor deponenților, ceea ce constituie un factor important în menținerea stabilității financiare a



⁴ https://monitorul.fisc.md/luncheon_voucher/leaga-cu-privire-la-tichetele-de-masa-condiile-de-aplicare.html

⁵ <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=168&id=5258>

⁶

<http://www.parlament.md/ProcesullLegislativ/Proiectedeacteleqislative/tabid/61/LegislativId/3959/language/ro-RO/Default.aspx>

sectorului bancar și implicat a securității economice a statului”.

Riscuri identificate

- Proiectul **ar putea atrage statul Republica Moldova în dispute și litigii cu acționarii și beneficiarii netransparenți de pachete de acțiuni în câteva bănci comerciale din Republica Moldova.**
- **Procedurile de anulare a drepturilor de proprietate (inclusiv în instituții bancare) implică riscuri de atragere a statului în litigii ulterioare. Asumarea de către stat a acestor riscuri se poate materializa în costuri exorbitante, pe care le va suporta statul, adică contribuabilul prin bugetul de stat.**
- Autorii proiectului invocă lipsa de interes din partea investitorilor față de acțiunile noi ale instituțiilor bancare (care le vor substitui pe cele anulate), și propun ca statul (Ministerul Finanțelor) să le achiziționeze. Asta pentru ca ulterior statul (Agenția Proprietății Publice) să le expună spre vânzare, la un preț nu mai mic decât prețul la care au fost achiziționate de Ministerul Finanțelor. **În condițiile în care nu va exista în continuare interesul de a procura aceste acțiuni, statul și, respectiv, contribuabilii riscă să suporte o nouă povară financiară.**
- Prin acest proiect **riscurile de ordin legal ce țin de eventuala expropriere, naționalizare, comercializare a băncilor sistemice ar putea fi puse pe seama statului**, chiar dacă aceste bănci nu au avut tangență cu statul. Ar fi inechitabilă și injustă împovărarea adițională a populației din cauza gestionării inadecvate a unor asemenea bănci, consecințele financiare pentru o atare gestionare trebuie să le suporte foștii și actualii proprietari ai băncilor.
- Autorii propun aplicarea acestor proceduri doar în cazul acțiunilor cu probleme ale băncilor de importanță sistemică. Cele mai bune practici internaționale recomandă stabilirea clară a criteriilor de clasificare a ”băncilor de importanță sistemică”, astfel ca instituțiile să poată fi incluse sau excluse din această categorie, în dependență de importanța și mărimea în sistemul bancar. Competențele unei asemenea clasificări îi revin regulatorului bancar, în cazul Republicii Moldova – Băncii Naționale a Moldovei. Este de menționat că **în prezent nu există criterii clare, făcute publice, în baza cărora să fie clasificate băncile ca fiind de importanță sistemică, iar delegarea acestei competențe CNSF ar putea conduce la manipulări cu lista băncilor de importanță sistemică.**

Achiziții nepublice de servicii publice

Context

Reforma administrației publice centrale anunțată de autorități trebuie aibă la bază un proces decizional transparent, optimizarea serviciilor publice oferite, gestionarea eficientă a mijloacelor publice, etc. Prin aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 314 din 22 mai 2017⁷ Întreprinderea de Stat „CRIS Registru” (ÎS „CRIS Registru”) a fost reorganizată, prin transformare, în Instituția publică

Agenția Serviciilor Publice (ASP). Fondator al ASP este Guvernul, care a delegat exercitarea acestei funcții Cancelariei de stat.

Totodată, ÎS „Camera Înregistrării de Stat”, ÎS „Cadastru”, autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Justiției „Serviciul Stare Civilă” și autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Economiei „Camera de Licențiere” au fost reorganizate prin fuziune (absorbție) cu Instituția publică „Agenția Servicii Publice”.

ASP, ca instituție publică, trebuie să se conformeze tuturor prevederilor legale care reglementează activitatea unor astfel de entități publice, inclusiv să aplice proceduri legale de achiziții publice, asumate de către Republica Moldova la momentul semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Lansarea proiectului

La 13 octombrie 2017 a fost înregistrat un proiect de lege pentru completarea articolului 4 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, nr. 310⁸. Autorii proiectului sunt S. Sîrbu, Ig. Vrenea, R. Apolschi, A. Zagorodnii, C. Padnevici.

Argumentări oficiale

”În scopul executării prevederilor legale citate și asigurării funcționalității Instituției create, inclusiv în vederea creării subdiviziunilor - centre multifuncționale, se propune amendarea articolului 4 din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice, prin *exceptarea de la procedura de achiziții publice a contractelor încheiate de către Instituția Publică ”Agenția Servicii Publice”, care au ca obiect procurarea de bunuri și servicii, lucrări, în vederea creării subdiviziunilor acesteia (centre multifuncționale) bazate pe principiul ghișeului unic de prestare a serviciilor publice.* Amendamentul respectiv va permite executarea cu succes și în termene proximale a sarcinilor menționate.”

”Modificarea propusă este generată de faptul că, **procedura de achiziții publice este una complexă și de durată**, ceea ce poate duce la periclitarea executării sarcinilor menționate supra.”

Autorii indică eronat că ”Prezentul proiect de lege nu contravine legislației Uniunii Europene”.

Prevederile proiectului lansat

Autorii proiectului promovează modificarea art. 4 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice prin exceptarea de la procedura de achiziții publice a contractelor încheiate de către Instituția Publică ”Agenția Servicii Publice”, care au ca obiect procurarea de bunuri și servicii, lucrări, în vederea creării subdiviziunilor acesteia (centre multifuncționale) bazate pe principiul ghișeului unic de prestare a serviciilor publice.

Riscuri identificate

- Modificările promovate contravin obiectivelor declarate în documentele strategice și planurile de acțiuni asumate de către Guvern. Astfel, derogările de la normele standard sunt contrare regulilor asumate de către Republica Moldova la semnarea Acordului de Asociere (AA) cu Uniunea Europeană, care conține și un capitol

⁷ <http://lex.justice.md/md/370344/>

⁸ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactlegislative/tabid/61/Legislativ/Id/931/language/ro-RO/Default.aspx>

separat cu referire la achizițiile publice⁹. Proiectul contravine prevederilor din Titlul V, Capitolul VIII din AA, semnat de către Republica Moldova.

- Proiectul legii ar putea crea standarde duble și precedente periculoase în materie de achiziții publice. Evitarea procedurilor de achiziții publice stabilite în legi prin formulări de genul "prin excepție" sau "prin derogare de la normele stabilite în lege" implică un risc sporit de corupție și se transformă ulterior în costuri adiționale pentru buget. În context, este necesară expertiza anticorupție la fiecare astfel de inițiativă legislativă.
- Procedurile de achiziții efectuate în interes public de ASP trebuie să fie organizate strict conform legislației, inclusiv pentru a optimiza costurile achizițiilor care influențează tarifele la serviciile publice oferite cetățenilor. Iar experiențele unuia din predecesorii de drepturi și de obligații ai ASP („IS CRIS Registru”) în materie de achiziții a fost constant din domeniul de interes public și subiect de investigații, inclusiv jurnalistice.

Transparency International: 10 principii anticorupție pentru întreprinderile de stat

Transparency International, mișcarea globală anticorupție, a publicat recent **10 Principii anticorupție pentru întreprinderile de stat**¹⁰ – un ghid care încurajează și ajută întreprinderile cu capital integral sau majoritar de stat să implementeze programe anticorupție bazate pe cele mai bune standarde și practici de integritate și transparență.

Întreprinderile de stat reprezintă o pondere semnificativă în PIB-urile multor țări, în special pe piețele emergente și sunt adesea cei mai mari angajatori ai forței de muncă. Aproape un sfert din companiile Fortune Global 500 sunt companii de stat. Prin intermediul întreprinderilor de stat comunităților li se oferă servicii importante, cum ar fi furnizarea de energie și apă, transportul și asistența medicală.

Comparativ cu alte companii, întreprinderile de stat au riscuri specifice de corupție atât din cauza apropierii lor de guverne și de funcționarii publici, cât și a proporțiilor activelor și serviciilor pe care le controlează. Unele din cele mai mari scandaluri de corupție în care au fost implicate întreprinderile de stat, atestă riscuri mari cu care se confruntă acestea. În Brazilia, compania petrolieră de stat Petrobras a fost în epicentrul unui scandal de corupție legat de plăți ilegale politicienilor și mituire, cauzând prejudicii economice enorme, afectând viața politică și socială a țării. În Uzbekistan, gigantul de telecomunicații Telia a fost amendat pentru mituirea afacerilor cu 965 mil. dolari SUA.

"Cea mai eficientă modalitate de a preveni corupția la întreprinderile de stat este impunerea transparenței, – unul din principiile de bază anticorupție", a declarat Delia Ferreira Rubio, președinta Transparency International. "Deoarece întreprinderile de stat sunt deținute de sectorul public, ele ar trebui să fie reperi ale integrității și transparenței. Din păcate, acest lucru nu se întâmplă de fiecare dată."

În 2016, Transparency International a publicat un studiu privind transparența corporativă pe piețele emergente¹¹, în care se relevă că în China mai puțin de o treime din principalele întreprinderi de stat au publicat informații despre programele lor anticorupție. Aceasta e sub nivelul rezultatelor modeste ale celor 100 de companii vizate în studiu, din care doar 48% au publicat informații despre programele lor anticorupție.

Principiile anticorupție au fost dezvoltate printr-un proces multipartit, în care Transparency International a consultat opiniile și recomandările reprezentanților companiilor de stat, a cadrelor universitare și a experților în guvernare din întreaga lume. Ele corespund *Principiilor de afaceri pentru combaterea corupției*¹², lansate de Transparency International în 2003 care au contribuit la modelarea practicilor corporative de combatere a corupției. De asemenea, aceste principii au fost concepute pentru a completa documentele Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică privind guvernarea corporativă și ghidurile anticorupție a guvernelor.

Cele 10 principii anticorupție pentru întreprinderile de stat

Consiliile de administrație și conducătorii întreprinderilor de stat, susținuți de toți angajații, ar trebui:

- Să aplice cele mai înalte standarde de etică și integritate,
- Să asigure buna guvernare și supravegherea aplicării programului anticorupție,
- Să fie responsabili față de părțile interesate prin transparență și raportare publică,
- Să se asigure că politicile și procedurile de resurse umane susțin programul anticorupție,
- Să aplice programul anticorupție în baza unei evaluări aprofundate a riscurilor,
- Să implementeze politici și proceduri detaliate pentru a contracara riscurile-cheie de corupție,
- Să gestioneze relațiile cu persoanele terțe, asigurându-se că acestea aplică standarde anticorupție echivalente cu cel al întreprinderilor de stat,
- Să utilizeze comunicarea și instruirea pentru a încorpora programul anticorupție în cadrul întreprinderilor,
- Să ofere consiliere sigură și accesibilă, precum și canale de avertizare,
- Să monitorizeze, evalueze și perfecționeze continuu implementarea programului anticorupție.

Caricatură: A. Dimitrov



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Tel. 20-34-84, 20-34-85
e-mail: office@transparency.md
www.transparency.md

str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

⁹ <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXkOTU94f6Q%3D&tabid=203&language=ro-RO>

¹⁰ <https://www.transparency.org/view/publication/8077>

¹¹

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparency_in_corporate_reporting_asse ssing_emerging_market_multinat

¹² https://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countersing_bribery