



RAPORT DE CARTOGRAFIERE

a riscurilor de corupție și
soluțiile businessului pentru
controlul de stat în
Republica Moldova



RAPORT DE CARTOGRAFIERE

a riscurilor de corupție și soluțiile
businessului pentru controlul de stat
în Republica Moldova



www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru alte detalii, vă rugăm să contactați responsabilul pe presă, Victor URSU la următoarea adresă: **ursu.victoor@gmail.com** sau la numărul de telefon **069017396**.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2005, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Cuprins

Scopul raportului	4
I. Sumar executiv.....	6
II. Metodologia cercetării.....	8
III. Procesul de desfășurare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător.....	10
3.1. Analiza legală a procesului controlului de stat.....	10
3.1.1. Prezentare generală	10
3.1.2. Înainte de control.....	14
3.1.3. Etapa de control	16
3.1.4. Etapa post control.....	18
3.1.5. Procesul de control pentru Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor și Serviciul Fiscal de Stat	21
3.2. Controlul de stat în practică	25
3.2.1. Experiența practică a companiilor din Republica Moldova în domeniul controlului de stat.....	25
IV. Concluziile și recomandările businessului din Republica Moldova	33
V. Recomandările IDIS „Viitorul”	35

Scopul raportului

În anul 2017 IDIS „Viitorul”, în cadrul Agendei Naționale de Business (ANB), în parteneriat cu Camera de Comerț și Industrie și cu sprijin din partea CIPE (Center for International Private Enterprise), au elaborat „Agenda Anticorupție a Businessului din Republica Moldova 2017 – 2018”, în care sunt formulate **5 mari riscuri de corupție**, prioritățile și soluțiile indicate de oamenii de afaceri pentru autoritățile publice, cadrul legislativ și regulator în lupta împotriva corupției.

Aceste riscuri de corupție rezultă din sondajul realizat anul trecut cu participarea a 511 companii mici și mijlocii (poate fi găsit pe www.viitorul.org sau www.anb.viitorul.org) și discuțiile purtate cu peste 180 de agenți economici din toate regiunile țării.

Controlul de stat reprezintă unul din riscurile de corupție (**Riscul V**). Oamenii de afaceri au relatat multiple probleme și abuzuri în procesul de desfășurare a controalelor de stat. Aceștia indică faptul că sistemul actual de controale de stat este axat preponderent pe măsuri punitivă, aplicând sancțiuni sub orice pretext.

Acest raport a fost realizat pentru a radiografia mai detaliat lacunele, problemele și riscurile în procesul de efectuare a controlului de stat, precum și prezentarea soluțiilor, care în viziunea businessului vor duce la îmbunătățirea procesului de control.

Constatările raportului de cartografiere se bazează pe relatările și percepțiile oamenilor de afaceri din țară, membri ai Agendei Naționale de Business (ANB), care au răspuns în perioada martie – aprilie 2018 la întrebările unui chestionar, destinat să evalueze experiențele agenților economici în cadrul

controalelor de stat desfășurate în perioada 28 octombrie 2016 (după ce au intervenit schimbări majore în legea nr.131/2012) până la 30 aprilie 2018.

În prezentul raport este utilizat un instrument nou de analiză numit – **cartografierea unui proces**. Acesta presupune documentarea unui proces de la început până la sfârșit, cu identificarea etapelor acestui proces, realizată într-un mod schematic, analiza lor și stabilirea zonelor unde sunt necesare îmbunătățiri. Cartografierea facilitează înțelegerea proceselor pentru cei care le desfășoară, pentru cei care le controlează și pentru cei care sunt afectați de aceste procese. Pentru aceasta sunt folosite diagrame, care redau succesiunea de acțiuni care formează un proces, cum acesta are loc în realitate și cum ar trebui să se întâmple de fapt.

În cazul nostru, a fost cartografiat procesul de desfășurare a controlului de stat în companii. Au fost descrise toate etapele acestuia în conformitate cu legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Cartografierea continuă cu stabilirea etapelor unui control în practică, de la inițierea până la finalizarea acestuia, cu menționarea lacunelor și problemelor identificate în procesul de realizare a controlului de stat. Astfel, obținem o reprezentare grafică a modului cum are loc controlul pe hârtie versus controlul în practică. În final sunt formulate și recomandări pentru îmbunătățirea procesului de efectuare a controlului asupra agenților economici.

Este necesar de a remarca faptul că analiza cadrului legal privind controlul de stat s-a bazat pe prevederile legii nr.131/2012 în varianta după data de 28.10.2016 când au intrat în vigoare mai multe modificări și completări importante la această lege. Totodată, a fost analizat cadrul normativ conex și

secundar legii nr.131/2012, care era în vigoare în perioada 28.10.2016 – 30.04.2018, cu indicarea schimbărilor operate pe parcursul anului 2018 asupra mai multor acte normative, în rezultatul continuării reformei sistemului controlului de stat.

Reforma sistemului controlului de stat, începută în anul 2016, va mai dura în timp, iar rezultatele acestei reforme le vom putea analiza peste câțiva ani de la finalizarea ei și implementarea deplină a noilor prevederi normative. Însă, considerăm util

de a vedea și percepția businessului în acest sens, în calitate de actor și grup de referință asupra căruia se vor răsfrânge efectele reformei, mai ales că businessul deseori nu este ascultat și nici consultat în procesul de luare a deciziilor. Obiectivul principal este ca businessul să identifice lacunele din sistemul controlului de stat care generează corupție și să formuleze soluții, care în viziunea lor va duce la diminuarea acestor riscuri de corupție și la edificarea unui sistem al controlului de stat eficient și transparent.

I. Sumar executiv

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.

Legea a prevăzut și unele excepții pentru unele organe de control. Avem autorități publice care se conduc cu prioritate după legile lor de bază în cazul în care acestea stabilesc alte principii și proceduri de efectuare a controlului de stat. Există organe de control care fie nu cad sub incidența normelor generale de control, fie aplică parțial normele sau cu derogare de la unele cerințe legale.

Pe parcurs, numărul organelor de control a fost redus, fiind desfășurată reforma instituțională în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător, în contextul general al reformei administrației publice în Republica Moldova. În rezultatul modificărilor operate în 2016, din 33 organe de control au rămas 13, precum și 5 regulatori independenți.

În prezentul raport sunt analizate controalele de stat, reglementate prin legea nr.131/2012, după modificările și completările intrate în vigoare la 28.10.2016. O analiză suplimentară a fost realizată asupra controalelor efectuate de Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor, inclusiv controalele fiscale, efectuate de Serviciul Fiscal de Stat.

În practică, potrivit celor relatate de membrii ANB, organele de control și inspectorii comit devieri de la principiile fundamentale ale controlului, fiind încălcate drepturile persoanei supuse contro-

lului. Companiile din Republica Moldova percep controalele ca având drept unic scop sancționarea lor, iar prin frecvența și modul de desfășurare, controalele creează obstacole în activitatea acestora.

Din 35 de companii intervievate, 28 au afirmat că au avut parte de controale în perioada 2016 - 2018, ceea ce reprezintă 80% din respondenți. Multe companii au fost controlate de mai multe ori pe parcursul unui an, iar 1/3 din companiile controlate au avut peste 10 controale. Marea majoritate a controalelor au fost controale inopinate, doar 15% din companii au afirmat că nu au avut astfel de controale. Aceste tipuri de controale din start sunt considerate cu „riscuri” pentru mediul de afaceri, întrucât sunt inițiate în rezultatul unei petiții (pot fi chiar și ale concurenților de afaceri sau altor persoane neonest), de multe ori nu sunt argumentate temeinic și nu necesită notificarea în prealabil a agentului economic.

Organele de control, menționate de agenții economici care cel mai des au efectuat controale în perioada sus-indicată sunt Serviciul Fiscal de Stat, Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor. Tot aceste trei organe de control, potrivit businessului, au deviat cel mai mult de la cerințele legale de efectuare a controlului de stat.

Dacă e să ne referim la Serviciul Fiscal de Stat, cu excepția obligației de înregistrare, supraveghere și raportare a controalelor în Registrul de stat al controalelor, restul procedurilor, metodelor și operațiunilor concrete utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal sunt descrise în Codul fiscal și în instrucțiunile cu caracter intern, fiind diferite de cele prevăzute în legea generală a controalelor. În privința Inspectoratului de Stat al Muncii și Agenției Naționale pentru Siguranță Alimentelor,

cu unele excepții, legea nr.131/2012 se aplică la toate etapele controlului de stat.

Oamenii de afaceri care au participat la cercetare/anchetare au identificat lacune, probleme și riscuri în implementarea cerințelor de desfășurare a controalelor de stat la toate etapele unui control.

Înainte de control:

- nerespectarea termenului minim și maxim de notificare a delegației de control;
- neînregistrarea tuturor planurilor controalelor planificate în Registrul de stat al controalelor;
- suprapunerea și dublarea controalelor.

Etapa de control:

- desfășurarea controlului în termenul maxim stabilit de legislație, fără a exista o astfel de necesitate;
- prelungirea frecventă a termenului controalelor inopinate (inclusiv peste termenul limită) când nu există necesitate și argumente motivate;
- solicitarea informațiilor și documentelor care nu au tangență cu obiectul controlului (inclusiv informații cu caracter personal sau ce țin de secretul comercial);
- afectarea funcționării normale a agentului economic în timpul controlului;
- comportamentul lipsit de integritate în unele situații și pregătirea profesională slabă a inspectorilor.

Etapa post control:

- aplicarea unui număr mare de sancțiuni și măsuri restrictive în cazul unor încălcări neintenționate, care nu au cauzat prejudicii materiale și care pot fi remediate de către agentul economic;
- indicarea unui termen restrâns pentru înlăturarea neajunsurilor în prescripții;
- inoportunitatea și lipsa dorinței de contestare a procesului – verbal de control și altor acte emise de organul de control;

- utilizarea plăților neoficiale (sume de bani și cadouri) pentru evitarea sancțiunilor.

Cea mai mare problemă constatată de oamenii de afaceri este caracterul punitiv al unui control de stat. Sistemul actual este orientat preponderent spre sancționarea agentului economic, chiar dacă a comis încălcări neintenționate, care nu au cauzat prejudicii materiale și care pot fi remediate de către agentul economic. O astfel de abordare creează condiții pentru apariția riscurilor de corupție și obținerea anumitor foloase materiale necuvenite de către inspectorii de control. Legile imperfecte care reglementează activitatea de întreprinzător, neîncrederea în justiție, interacțiunea frecventă cu inspectorii organelor de control, determină să fie mai oportun și mai puțin costisitor pentru un agent economic (bani, timp, personal) de a recurge la mijloace neoficiale pentru evitarea sancțiunilor.

Pentru eliminarea lacunelor, problemelor și riscurilor identificate, **businessul vine cu soluții și recomandări destinate procesului de efectuare a controalelor de stat asupra companiilor:**

1. Este necesar de a consolida caracterul informativ, consultativ și preventiv al controlului, prin elaborarea unei legi speciale sau inserarea în legea nr.131/2012 a regulii potrivit căreia prima vizită de control efectuată de autoritățile publice să fie una informativă, nu se va solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive, și-i va oferi agentului economic timp suficient pentru remedierea problemelor.
2. Controlul efectuat de către Serviciul Fiscal de Stat trebuie să fie supus principiilor fundamentale, normelor și cerințelor generale, cuprinse în legea nr.131/2012, care reglementează toate controalele.
3. Controalele inopinate efectuate de Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor vor fi supravegheate cu atenție de către Cancelaria de Stat, în calitate de organ responsabil de monitorizarea controalelor, și în cazul depistării presupuselor abuzuri, ilegalități sau încălcări trebuie să fie sesizate organele abilitate.

II. Metodologia cercetării

Pentru a analiza modul de desfășurare a controlului de stat în Republica Moldova și riscurile de corupție în procesul de desfășurare a controlului, în perioada martie – aprilie 2018, au fost realizate 35 de interviuri cu oamenii de afaceri din țară, membri ai Agendei Naționale de Business (ANB). În acest sens, agenții economici au răspuns la întrebările unui chestionar, care se referă la toate etapele și procedurile de desfășurare a controalelor de stat asupra activității de întreprinzător. Întrebările s-au referit la controalele efectuate în conformitate cu legea nr.131/2012, dar și la unele controale care se efectuează cu derogare de la unele cerințe ale legii sau sunt efectuate conform procedurilor înscrise în alte acte legislative.

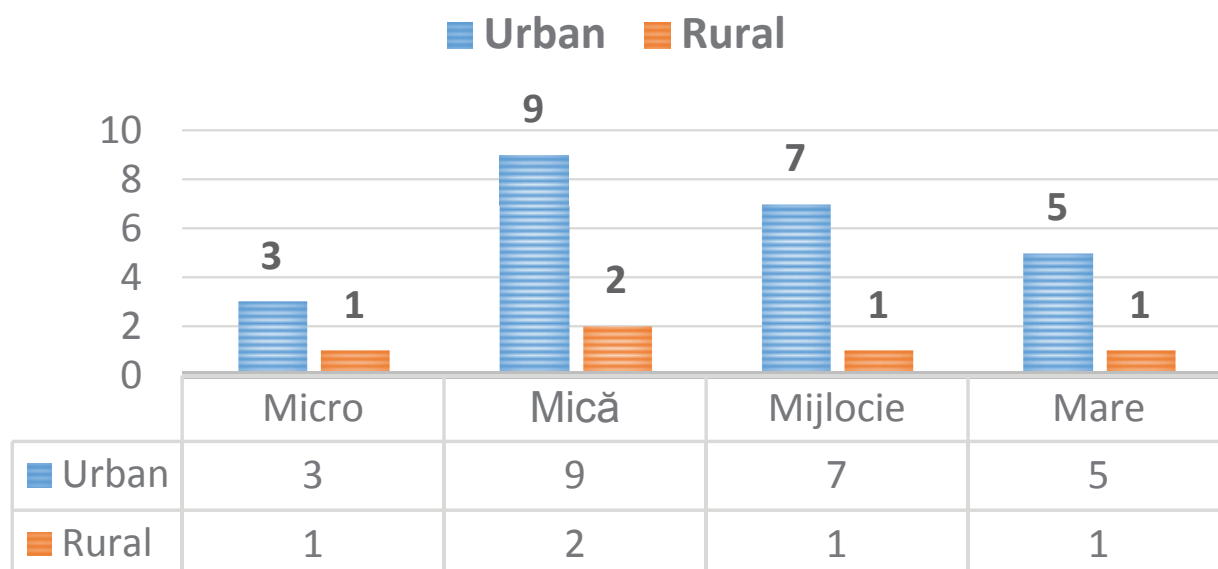
Chestionarul a constat în întrebări deschise și închise pentru a obține răspunsuri precise de la cei intervievați.

Prima parte a chestionarului constă în informații generale privind numărul controalelor de stat

efectuate asupra agentului economic în perioada 2016 - 2018 și organele de control care cel mai des au vizitat compania în aceeași perioadă.

Scopul chestionarului este de a colecta experiențele individuale din controalele de stat efectuate și de a afla cum funcționează în realitate acest proces, de a vedea unde sunt problemele, preocupările și riscurile. Întrebările s-au referit la etapa înainte de control, etapa de control și post-control, urmând esența și procedurile unui control de stat din Republica Moldova, descris în legea nr.131/2012, după modificările și completările intrate în vigoare la 28.10.2016.

Chestionarul a prevăzut rubrici unde companiile au avut posibilitate de a formula propuneri de îmbunătățire în viitor a domeniului controalele de stat. Respondenții au notat măsurile necesare de întreprins de către companii, asociațiile de afaceri și Guvern.



Ultima parte a chestionarului constă în informații generale privind numele și activitatea societăților intervievate, cum ar fi domeniul de activitate, anii de experiență, numărul de angajați, mărimea întreprinderii și mediul de reședință.

Este necesar să remarcăm că aceste informații generale, din varii motive, inclusiv frica de represalii, nu au fost completate în întregime de toate întreprinderile intervievate. În continuare vom prezenta date statistice în baza informațiilor disponibile.

Întreprinderile intervievate reprezintă sectoare diferite, precum: agricultura (fabricarea producției alcoolice, procesarea mierii de albine, etc.), comerțul, servicii (transport, consultanță, etc.), industria ușoară, textile, etc.

În ceea ce privește mărimea companiilor intervievate, acestea au fost de toate dimensiunile: întreprinderi micro, mici, mijlocii și mari. Mai precis, 4 dintre întreprinderile intervievate sunt micro companii, 11 sunt întreprinderi mici, 8 sunt mijlocii, iar 6 dintre ele sunt companii mari. Din datele completate, 24 întreprinderi își au reședința în mediul urban, iar 5 au notat că au sediul în localități rurale.

Ca remarcă generală subliniem faptul că întreprinderile, în majoritatea cazurilor, au fost destul de reticente să ofere o imagine reală a situației, în timp ce câteva companii au fost foarte deschise și gata să își împărtășească experiențele referitor la procesul de desfășurare a controlului de stat, indicând problemele și preocupările reale și oferind recomandări utile pentru posibilele viitoare schimbări.

III. Procesul de desfășurare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător

3.1. Analiza legală a procesului controlului de stat

3.1.1. Prezentare generală

Cadrul juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător (în continuare numit – controlul) este asigurat prin legea nr.131 din 08 iunie 2012 „privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător” (în continuare – legea nr.131/2012), intrată în vigoare la 1 martie 2013. Legea stabilește principiile fundamentale ale controlului și reglementează organizarea, desfășurarea și procedura de efectuare a controlului.

Este necesar de a menționa că Guvernul a lansat **în anul 2016** procesul de reformare a administrației publice în Republica Moldova. În acest sens a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020¹, care include un Plan de acțiuni pe anii 2016-2018². Această Strategie urmează a fi implementată în câteva etape și se referă la administrația publică centrală și administrația publică locală. Reforma a început cu optimizarea numărului de ministere și autorități publice, urmată și de reformarea agențiilor publice, care este în proces de realizare.

În contextul dat notăm și reforma sistemului controlului de stat asupra activității de întreprinzător

în Republica Moldova. Potrivit autorilor, scopul reformei este diminuarea poverii administrative asupra mediului de afaceri, eliminarea situațiilor de abuz, eficientizarea și transparentizarea controlului de stat.

Această reformă se desfășoară deja în câteva etape, și anume:

- **etapa I** – adoptarea Legii 230 din 23.09.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare de la 28.10.2016;
- **etapa II** – adoptarea Legii 185 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare de la 27.10.2017;
- **etapa III** – reorganizarea organelor de control (septembrie – noiembrie 2017);
- **etapa IV** – revizuirea regulamentelor de organizare și funcționare a organelor de control create sau, după caz, aprobarea unor regulamente noi (decembrie 2017– iulie 2018);
- **etapa V** – aprobarea cadrului normativ secundar privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Ca urmare, organele de control de stat și procedurile de realizare a controalelor de stat se află într-o perioadă de tranziție, de definitivare a noului cadru normativ referitor la controlul de stat. Acest

¹ Hotărârea Guvernului nr.911 din 25.07.2016

² Hotărârea Guvernului nr.1351 din 15.12.2016

cadru normativ nu este pe deplin funcțional nici în prezent, întrucât nu sunt create toate instrumentele care să asigure aceasta, nu a fost ajustat cadrul legislativ conex și nu a fost elaborat tot cadrul normativ secundar.

În anexa la legea nr.131/2012 sunt stabilite autoritățile / instituțiile publice care au dreptul să inițieze și să desfășoare controlul. Actualmente această listă cuprinde 13 organe de control. În anexă sunt indicate 5 autorități publice care aplică legea nr.131/2012 în măsura în care nu contravine prevederilor legilor privind activitatea de control și supraveghere a acestora. Totodată, legea nu se aplică unor organe de control sau se aplică parțial sau cu derogare de la unele cerințe ale legii.

Tabel 1. Lista autorităților conform legii nr.131/2012

	Autorități incluse în lege	Autorități care aplică legea dacă nu contravine legii care reglementează activitatea autorității	Autorități neincluse în lege	Autorități care aplică parțial legea
1	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	Organele de urmărire penală	Organele de control în domeniul vamal aplică legea doar pentru controlul vamal ulterior prin audit post-vămuire și doar în partea ce ține de înregistrare, supraveghere și raportare a controalelor în Registrul de stat al controalelor.
2	Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	Organele de audit public asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public	Serviciul Fiscal de Stat aplică legea doar în partea înregistrării, supravegherii și raportării controalelor în Registrul de stat al controalelor.
3	Agenția pentru Supraveghere Tehnică	Consiliul Coordonator al Audiovizualului;	Organe de control în domeniul financiar (bancar și nebancar)	Organele de control în domeniul transporturilor (controlul operațiunilor de transport, vehiculelor rutiere, materialului rulant, aeronavelor și navelor) <u>nu</u> aplică legea în partea ce ține de planificarea controlului, întocmirea planului controalelor și periodicitatea controalelor planificate, inițierea și notificarea controalelor, conținutul și procedura de emitere/înregistrare a delegației de control.
4	Agenția Națională pentru Sănătate Publică	Consiliul Concurenței	Organe de control a procesului de trecere a frontierei de stat	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în cazul controlului în baza legii nr.50/2013 și în cazul controlul privind respectarea legislației cu privire la siguranța ocupațională) <u>nu</u> aplică prevederile ce se referă la notificarea delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de momentul începerii controlului.

	Autorități incluse în lege	Autorități care aplică legea dacă nu contravine legii care reglementează activitatea autorității	Autorități neincluse în lege	Autorități care aplică parțial legea
5	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	Agencia Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice		Organele de control privind respectarea legislației cu privire la siguranța ocupațională și la raporturile de muncă nu aplică prevederile ce se referă la notificarea delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare până la momentul începerii controlului.
6	Serviciul Vamal			
7	Serviciul Fiscal de Stat			
8	Agencia Națională Transport Auto			
9	Autoritatea Aero-nautică Civilă			
10	Agencia Navală			
11	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal			
12	Inspectoratul de Stat al Muncii			
13	Agencia Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional			

Legea prevede un șir de principii fundamentale ale controlului și norme generale care stau la baza tuturor controalelor. Acestea trebuie să ghideze organele de control și inspectorii în activitatea lor pentru a acționa în limitele și în strictă concordanță cu cerințele legale și a asigura drepturile agentului economic supus controlului.

Potrivit legii, controlul trebuie să fie o măsură preventivă și este necesar de a pune accent pe aspectul consultativ al controlului. Organul de control nu este în drept să inițieze controlul dacă nu au fost epuizate alte modalități de verificare a respectării legislației de către companiile care urmează a fi supuse controlului. În plus, în lege este subliniat

caracterul consultativ, fără sancțiuni sau măsuri restrictive, al controalelor planificate efectuate pe parcursul primilor 3 ani de activitate de la data înregistrării de stat a persoanei care practică activitate de întreprinzător.

La toate etapele controlului, organele de control și nemijlocit inspectorii au obligația de a acționa într-un mod obiectiv și imparțial, în strictă conformitate cu cerințele legale, respectând principiul proporționalității și oportunității controlului. Pe de altă parte, legea asigură un șir de drepturi și garanții pentru companiile supuse controlului. Acestea sunt din start prezumate de bună credință, au dreptul de a contesta orice fapt sau orice act al

inspectorului și de a solicita repararea prejudiciului cauzat. Conform legii nr.131/2012, un control nu trebuie să afecteze și/sau suspende activitatea companiei, totodată, fiind interzisă suprapunerea domeniilor de control între organele de control.

În timpul desfășurării controlului, organul de control poate solicita doar informația care este obligatorie de a fi deținută și acordată conform legii de către companie. Organul de control nu este în drept să inițieze controlul dacă informația necesară pentru a constata respectarea legislației este deținută de organul de control sau poate fi obținută de la alte organe de control și/sau supraveghere, din registre oficiale sau din orice surse accesibile organului în cauză.

Reieșind din prevederile legii nr.131/2012, controlul se inițiază doar în urma analizei și evaluării riscurilor. În acest sens în 2013 a fost aprobată Metodologia generală de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc³, înlocuită ulterior prin Hotărârea Guvernului nr.379 din 25.04.2018, prin care s-a aprobat Metodologia generală privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor și Regulile privind elaborarea, aprobarea și utilizarea listelor de verificare aplicate în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător. Esența metodologică a analizei în baza criteriilor de risc rezidă în distribuirea după cele mai importante criterii de risc, relevante domeniului de control atribuit, și acordarea punctajului corespunzător după o scară prestabilită, acesta fiind raportat la ponderea fiecărui criteriu în funcție de relevanța lui pentru nivelul general de risc. Aplicarea punctajelor aferente fiecărui criteriu este efectuată pentru fiecare întreprindere supusă controlului și e urmată de elaborarea clasamentului acestora în funcție de punctajul obținut, în concordanță cu nivelul individual de risc estimat. Nivelul de risc estimat pentru fiecare întreprindere determină nivelul frecvenței și intensității acțiunilor de control ce privesc compania în cauză.

Organele de control asupra cărora s-a extins acțiunea Legii nr.131/2012, în baza Metodologiei din 2013 urmau să elaboreze și să propună Guvernului pentru aprobare metodologiile de planificare a activității de control în baza analizei criteriilor de risc pentru domeniul de control atribuit acestora prin lege. După revizuirea cadrului normativ din 2018, organele de control au obligația să-și revizuiască metodologiile sectoriale potrivit Metodologiei generale din 25.04.2018.

Unul din principiile fundamentale inserate în legea nr.131/2012 este obligativitatea ținerii evidenței tuturor acțiunilor și actelor de control. În acest sens, în anul 2013 a fost aprobat Regulamentul privind Registrul de stat al controalelor și privind registrele controalelor ținute de organele de control⁴, înlocuit prin Regulamentul privind ținerea Registrului de stat al controalelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.464 din 23.05.2018. Regulamentul din 2013 stabilea procedurile și mecanismul de înregistrare și evidență a controalelor de stat asupra activității de întreprinzător, de ținere a bazelor de date, a sistemelor informaționale și informatice în care sunt stocate și prelucrate datele cu privire la controalele planificate și cele inopinate efectuate. Scopul Regulamentului consta în sporirea transparenței acțiunilor de control prin furnizarea către toate persoanele interesate a informațiilor aferente controalelor efectuate de organele de control.

În calitate de autoritate de monitorizare a controalelor, Cancelaria de Stat a elaborat și lansat sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al controalelor”, fiind creat portalul guvernamental al controalelor de stat asupra activității de întreprinzător www.controale.gov.md. Acest Registru reprezintă platforma care trebuie să conțină datele privind toate etapele controlului de la planul de control până la rezultatele acestuia și contestațiile făcute de persoanele supuse controlului.

După modificările și completările cadrului normativ, operate în anul 2018, a început procesul de actualizare a Registrului de stat al controalelor, or, versiunea anterioară a acestuia nu mai corespunde

³ Hotărârea Guvernului nr.694 din 5 septembrie 2013

⁴ Hotărârea Guvernului nr.147 din 25 februarie 2013

rigorilor legii nr.131/2012. La fel, prin Hotărârea Guvernului nr.464 din 23.05.2018 a fost aprobat și modelul unic al planului anual al controalelor, delegației de control și cel al procesului-verbal de control.

Toate prevederile și cerințele referitor la controlul de stat cuprinse în legea nr.131/2012, se aplică celor 2 forme de control existente: control planificat și control inopinat. Primul este un control efectuat conform planului anual al controalelor, în baza analizei și evaluării conform criteriilor de risc, care se efectuează cu scopul verificării respectării cerințelor stabilite de legislație, iar control inopinat este controlul care nu este inclus în planul anual al controalelor, care se efectuează, la fel, în baza analizei riscurilor, cu scopul de a constata respectarea legislației și care este inițiat în situațiile descrise expres în legea nr.131/2012.

3.1.2. Înainte de control

Planul controalelor

În ce privește *controlul planificat*, organul de control întocmește anual planul controalelor pentru anul următor. Planul controalelor se întocmește în baza criteriilor de risc stabilite conform particularităților obiectului controlului, companiilor su-

puse controlului și ale raporturilor anterioare cu organul de control (data efectuării ultimului control, încălcări anterioare). La întocmirea planului se ține cont dacă în anul curent deja a fost efectuat un control inopinat la aceeași companie, se contrapune cu planurile altor organe de control și se coordonează efectuarea controalelor comune.

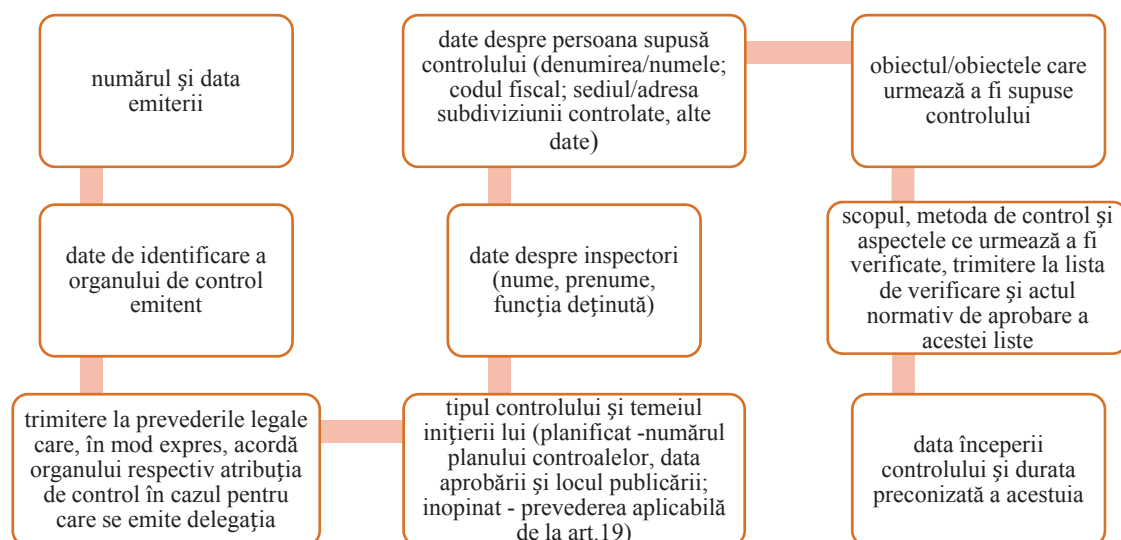
Planul indică ordinea în care companiile vor fi controlate, fiind în ordine descrescătoare a punctajului de risc, de la cel mai înalt grad de risc la cel mai scăzut, cu indicarea trimestrului în care e preconizat controlul. Organul de control este obligat să respecte ordinea de executare stabilită în plan.

Planul controalelor se înregistrează de către fiecare organ de control în Registrul de stat al controalelor până la data de 1 decembrie a anului care precede anul calendaristic la care se referă planul. Organele de control nu sunt în drept să modifice ordinea controalelor planificate după înregistrarea și publicarea planului și/sau să efectueze controale planificate în cazul în care acestea nu au fost incluse în plan.

Delegația de control

În temeiul planului controalelor, aprobat și înregistrat, organul de control întocmește delegația de control. Delegația va conține următoarele:

Figura 1. Delegația de control



Organul de control va expedia companiei prin orice modalitate, inclusiv semnată cu semnătură electronică avansată calificată, un exemplar al delegației de control astfel încât între momentul primirii efective a exemplarului și momentul începerii controlului să treacă cel puțin 5 zile lucrătoare, dar nu mai mult de 15 zile lucrătoare.

De remarcat că unul și același organ de control nu este în drept să efectueze controlul planificat mai mult de o dată într-un an calendaristic asupra uneia și aceleiași companii sau asupra unuia și aceluiași obiect al controlului în cazul în care compania deține mai multe obiecte distincte, amplasate separat de sediu și de alte obiecte. Excepție de la această regulă sunt cazurile în care se impune o frecvență mai înaltă a controalelor conform metodologiei de planificare a controlului în baza criteriilor de risc, aplicată domeniului de control în cauză.

În cazul *controalelor inopinate*, se întocmește delegația de control, precum și nota de motivare în baza căreia a fost emisă delegația, care are ca scop diminuarea controalelor inopinate arbitrare. În nota de motivare pentru inițierea controlului inopinat se va argumenta necesitatea intervenției prin expunerea în detaliu a circumstanțelor și informației ce stau la baza concluziilor și acțiunilor organului de control, posibilele încălcări ce rezultă din informația și probele deținute până la inițierea controlului și estimarea rezonabilă a pericolului și consecințelor în cazul neintervenției organului de control. Un exemplar al delegației de control, la care se anexează nota de motivare, se înmânează, contra semnătură, persoanei care urmează a fi supusă controlului la începutul controlului.

Legea nr.131/2012 indică care sunt temeiurile și condițiile efectuării controalelor inopinate. Astfel, organul de control poate decide efectuarea controalelor inopinate doar în cazul:

I. deținerii informațiilor/indiciilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control,

despre existența situațiilor de avarie, incident sau încălcare gravă a regulilor de securitate ori siguranță care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor, dacă sunt întrunite următoarele condiții:

- necesitatea inițierii controlului este motivată în prealabil;
- poate fi rezonabil stabilit că doar intervenția inopinată prin control va preveni și/sau stopa încălcările și diminua substanțial prejudiciile deja cauzate;

II. verificării informației, care, conform legii, este raportată în mod obligatoriu, dacă sunt întrunite următoarele condiții:

- această informație nu a fost prezentată în termenul stabilit de lege /act normativ;
- organul abilitat cu funcții de control sau organul responsabil de recepționarea informației corespunzătoare nu a primit notificare justificativă din partea companiei obligate să raporteze informația în termen și/sau această companie nu a răspuns în termen rezonabil la înștiințarea din partea organului responsabil;

III. verificării informației obținute în cadrul altui control la întreprinzătorul cu care compania controlată a avut anterior relații economice, dacă sunt întrunite următoarele condiții:

- întreprinzătorul refuză să prezinte informațiile în cauză;
- nu există altă modalitate de obținere a informației în cauză;
- informația dată este decisivă și indispensabilă pentru atingerea scopului controlului inițiat anterior;

IV. solicitării directe din partea companiei care urmează a fi supusă controlului de a fi inițiat controlul.

3.1.3. Etapa de control

Inspectorul are dreptul să înceapă controlul doar în cazul când sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

Tabel 2. Condițiile de a începe controlul

	Control planificat	Control inopinat
1	prezentarea legitimației	prezentarea legitimației
2	înmânarea exemplarului delegației de control (cu cel puțin 5 zile lucrătoare de la momentul începerii controlului)	înmânarea exemplarului delegației de control, cu nota de motivare anexată (la începutul controlului)
3	expirarea termenului minim de cel puțin 5 zile lucrătoare de la expedierea exemplarului delegației de control	existența probelor care demonstrează prezența unuia sau mai multor temeiuri în cazul controalelor inopinate
4	înregistrarea delegației de control în Registrul de stat al controalelor	

Controlul poate fi exercitat doar de inspectorii specificați expres în delegația de control, care nu sunt în conflict de interese potrivit legii⁵, și doar în timpul programului de activitate al companiei controlate sau al subdiviziunii acesteia.

În cazul când nu sunt respectate condițiile sus-menționate (de începere a controlului, de desemnare a inspectorilor și timpul de desfășurare a controlului), compania este în drept să interzică accesul în incintă și să refuze orice cooperare cu persoana care pretinde a fi inspector, inclusiv să apeleze la suportul organelor de poliție pentru evacuarea din incintă a acesteia. Totodată, va anunța Cancelaria de Stat despre încălcările depistate.

Legea nr.131/2012 prevede și o derogare de la condițiile de începere a controlului și anume în cazuri expres stabilite de legea specială și dacă este necesar pentru metoda de control aleasă, inspectorii pot să își dezvăluie identitatea și să înmâneze exemplarul delegației de control după efectuarea controlului, însă până la completarea și semnarea procesului-verbal de control. Despre posibilitatea de înmânare ulterioară a delegației de control se face o mențiune expresă în textul delegației până la aprobarea acesteia de către conducătorul organului de control.

Durata controlului

Durata controlului, indiferent de tipul lui, nu poate depăși 5 zile calendaristice de la data începerii acestuia, iar delegația de control devine nevalabilă. Cu titlu de excepție, în cazul controalelor inopinate, termenul de 5 zile poate fi prelungit cu încă 5 zile de către conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către companie.

Controlul planificat care nu a fost început în termenul de 15 zile lucrătoare de la expedierea exemplarului delegației de control și controlul inopinat care nu a fost început la data indicată în delegația de control, indiferent de temeiul invocat, nu mai pot fi efectuate ulterior și delegația de control își pierde valabilitatea.

În lege este stabilită o garanție în favoarea companiei supuse controlului. Dacă termenul stabilit în delegație încă nu a expirat, însă este evident că posibilitățile inspectorului de a exercita controlul au fost epuizate, procedura de control se încheie.

Pe parcursul desfășurării controlului, inspectorii și agenții economici dispun de un șir de drepturi și obligații, după cum urmează:

⁵ Legea nr. 16 din 15 februarie 2008

Tabel 3. Drepturi și obligații în cadrul controlului

Drepturi	
Inspector	1. să pătrundă în orice încăpere utilizată de întreprinzător în activitatea sa (dacă e domiciliu doar cu permisiunea posesorului legal sau cu asistența poliției) 2. să ceară informații, certificate, licențe, autorizații și alte documente obligatorii, relevante obiectului controlului 3. să facă copii, înregistrări foto sau video ale documentelor sau ale altor obiecte purtătoare de informații 4. să inspecteze și să măsoare bunuri (să deschidă pachete, ambalaje, să rupă sigilii), să preleveze mostre din ele, cu includerea informației despre prelevarea mostrelor în procesul-verbal de control 5. să inspecteze mijloacele de transport (dacă sunt obiect al controlului sau sunt informații că în ele se află bunuri care constituie obiectul controlului)
	1. să verifice delegația de control, și să ia cunoștință de legitimația de serviciu a inspectorului 2. să fie informat referitor la drepturile și obligațiile sale 3. să conteste acțiunile inspectorilor 4. să prezinte dovezi și explicații în favoarea sa 5. să ceară anexarea la actul de control a oricăror documente sau copii ale acestora, pe care are dreptul să aplice semnătura și să dea explicații în scris, precum și să ceară includerea în procesul-verbal de control a mențiunilor cu privire la unele fapte sau drepturi/obligații 6. să solicite o singură dată, în cazuri temeinic justificate, suspendarea sau amânarea controlului pentru o altă perioadă în cazul în care efectuarea controlului va afecta funcționarea sa normală sau va duce la suspendarea activității sale ori în cazul în care, din considerente obiective, ea nu poate fi supusă controlului 7. să ia cunoștință de procesul-verbal de control și de alte documente întocmite în cadrul controlului 8. să asiste personal sau prin reprezentantul său în procesul controlului 9. să obțină acces gratuit și autorizat la toată informația și documentele care se referă la controalele efectuate sau care vor fi efectuate asupra sa, inclusiv prin Registrul de stat al controalelor 10. să indice adresa sa electronică la care organului de control este obligat să transmită notificările și informația/documentele aferente controlului
Agentul economic	1. să informeze despre drepturile și obligațiile companiei 2. să pună la dispoziție, în formă electronică ori pe suport de hârtie, toate documentele normative și actele normative ce vor fi utilizate în cadrul controlului și se află la baza acestuia 3. să acorde suportul necesar pentru înțelegerea deplină a prevederilor actelor normative în a căror bază se efectuează controlul 4. să aprecieze obiectiv și echidistant toate aspectele ce țin de efectuarea controlului 5. să asigure integritatea bunurilor și a documentației companiei 6. să prezinte legitimația de serviciu și să-i permită agentului economic să ia cunoștință de aceasta 7. să nu divulge conținutul documentelor și al informațiilor de care a luat cunoștință în procesul efectuării controlului, decât în cadrul colaborării cu alte organe de control 8. să anexeze la procesul-verbal de control orice documente sau copii ale acestora și explicații în scris ale companiei și/sau ale angajaților acesteia 9. să întocmească procesul-verbal de control și să înmâneze un exemplar al acestuia 10. să nu solicite și să nu examineze documente și informații ce nu țin de competența sa și nu sunt relevante obiectului controlului 11. să nu verifice aspecte care, conform legii, sunt obiectul controlului altor organe de control sau nu sunt indicate în procesul-verbal și delegația de control 12. să nu efectueze, în cazul controlului inopinat, controale în lipsa reprezentanților companiei, dacă există temeiuri de a considera că absența acestora este nejustificată 13. să nu solicite resurse (încăperi, transport, tehnică de calcul, copiatoare, rechizite de birou etc.) și să se folosească de acestea fără acordul persoanei 14. să nu ridice bunuri, utilaje, documente, dispozitive de stocare a datelor, tehnica de calcul sau alte obiecte purtătoare de informații 15. să nu solicite informații care au fost prezentate anterior de către companie organului de control și care nu au legătură cu obiectul și aspectele supuse controlului 16. să nu aplice măsuri restrictive și/sau sancțiuni contravenționale pentru încălcările depistate în cadrul controlului cu încălcarea limitelor stabilite de lege
	1. să prezinte documentele și informațiile ce țin direct de obiectul controlului, solicitate de inspectorii în vederea efectuării controlului 2. să permită accesul inspectorilor în încăperile sale de serviciu pe parcursul programului de lucru 3. să asigure, la inițierea controlului și pe durata desfășurării acestuia, prezența conducătorului său ori a reprezentantului 4. de a coopera cu inspectorul și de a contribui la exercitarea drepturilor acestuia 5. de a refuza cooperarea în limita și în măsura în care cererea inspectorului intră în conflict cu obligația de confidențialitate de care e ținută persoana supusă controlului
Obligații	

3.1.4. Etapa post control

Procesul-verbal de control

Procedura de control se încheie prin întocmirea unui proces-verbal de control, în două exemplare, care se numerează și se semnează pe fiecare pagină de toți inspectorii care au efectuat controlul și de compania supusă controlului. Un exemplar al procesului-verbal de control se înmânează companiei, cu efectuarea unei mențiuni scrise despre aceasta pe al doilea exemplar, confirmată prin semnătura persoanei ce recepționează procesul-verbal. Al doilea exemplar al procesului-verbal de control se prezintă conducătorului organului de control spre examinare și adoptarea deciziei.

Procesul-verbal de control este alcătuit din partea constatatoare, partea prescriptivă și partea sancționatorie. El conține toată informația cu privire la controlul desfășurat, la procedurile aplicate și constatările în urma acestuia, prescripțiile și recomandările înaintate în baza constatărilor, măsurile restrictive aplicate și sancțiunile stabilite în urma controlului.

Compania are dreptul, în termen de 10 zile lucrătoare de la semnarea procesului-verbal de control, să prezinte dezacordul cu actul în cauză, aducând probe suplimentare ce confirmă poziția sa. In-

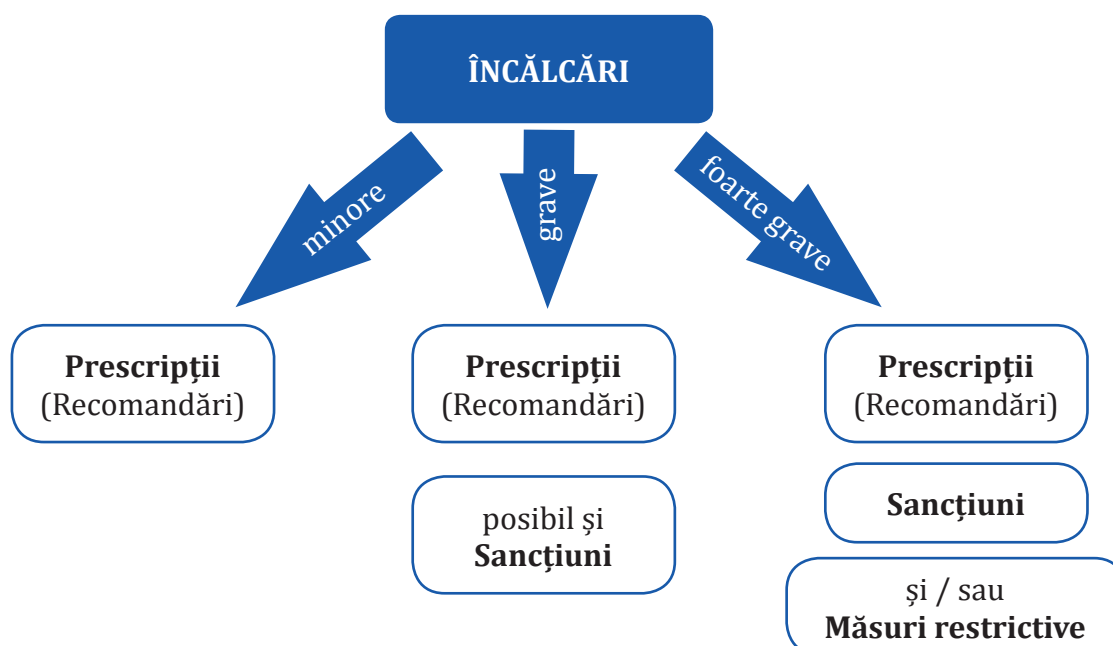
spectorul examinează materialele prezentate și, după caz, întocmește un proces-verbal de control adițional, fără a opera rectificări în actul de bază. Dreptul de a prezenta dezacordul nu afectează și nici nu limitează posibilitatea contestării procesului-verbal de control în modul stabilit de lege. Procesul-verbal de control intră în vigoare la data comunicării lui companiei vizate dacă acesta nu a fost contestat.

În cazul în care în procesul-verbal de control se constată o contravenție, acesta înlocuiește procesul-verbal de constatare a contravenției, având regim juridic și forță juridică similare. În cazul în care se stabilesc încălcări ce conțin indicii ale unei infracțiuni, se expediază un denunț organelor de urmărire penală, la care, în mod obligatoriu, se anexează materialele ce țin de controlul în cauză.

Prescripția

În cazul în care în cadrul controlului efectuat se constată încălcări ale legislației, dar acestea nu constituie infracțiuni, organul de control include în procesul-verbal de control o prescripție privind înlăturarea acestor încălcări. Legea prevede și definește 3 niveluri de încălcări ale legislației: minore, grave și foarte grave. În dependență de nivel, pot fi emise prescripții (recomandări), sancțiuni și/sau măsuri restrictive.

Figura 2. Nivelurile de încălcări



Compania este obligată să înlăture în termenul stabilit expres în prescripție încălcările indicate. Organul de control este obligat să stabilească termenul pentru îndeplinirea prescripției ținând cont de complexitatea acțiunilor ce urmează a fi efectuate, de gradul de pericol al încălcărilor care trebuie înlăturate, de posibilitățile companiei de a îndeplini acțiunile prescrise, precum și de prescripțiile anterioare, emise în cazuri similare.

În cazul în care compania nu înlătură încălcările legislației în termenul stabilit, organul de control care a emis prescripția, în funcție de gradul de pericol constat, poate emite altă prescripție, cu sau fără măsuri restrictive, și/sau poate aplica sancțiuni prevăzute de lege. În cazul în care inspectorul constată înlăturarea încălcărilor respective, compania este liberată, total sau parțial, de sancțiunea de care era pasibilă conform legii.

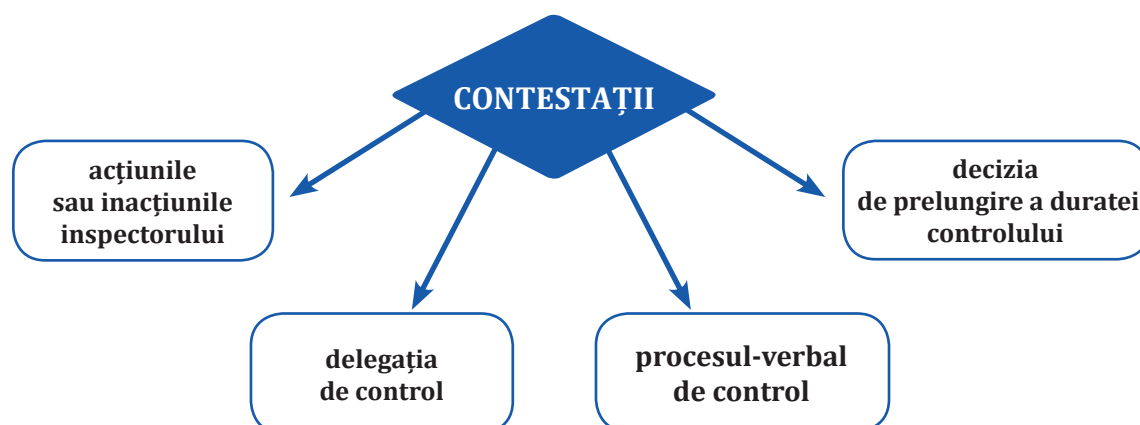
Prin măsuri restrictive înțelegem acțiuni și/sau inacțiuni dispuse de către organul de control cu scopul eliminării sau diminuării unui pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea oamenilor, constat în cadrul controlului. În funcție de prevederile legilor speciale, aceste măsuri se prescriu companiei sub formă de restricții ale unor activități, de restricție a utilizării sau punerii la dispoziție pentru consumatori a unor bunuri ori în formă de impunere a unor acțiuni și pot fi identificate ca măsuri corective, măsuri coercitive, măsuri procesuale de constrângere.

Măsurile restrictive pot fi impuse doar pentru un termen restrâns, indicat în mod expres în prescripție de către organul de control. Aceste măsuri încetează odată cu executarea prescripției prin înlăturarea încălcărilor indicate sau la data suspendării și/sau anulării prescripției de către organul emitent, organul ierarhic superior sau instanța de judecată. Prin măsura restrictivă se poate prescrie suspendarea sau retragerea unui act permisiv și/sau licenței. În astfel de cazuri, organul de control este obligat să se adreseze în decurs de 3 zile lucrătoare în instanța de judecată competentă pentru a valida prescrierea suspendării sau retragerii actului permisiv și/sau licenței, în conformitate cu procedura stabilită de legislație⁶.

Contestații

Legea nr.131/2012 acordă posibilitate companiei să conteste orice act, acțiune și inacțiune a organului de control. În cazul în care aceasta se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, prin delegația de control, decizia de prelungire a duratei controlului sau prin procesul-verbal de control sau prin acțiunile sau inacțiunile inspectorului este în drept să le conteste, în tot sau în parte, prin depunerea la organul de control a unei cereri prealabile de contestare, în formă scrisă. Excepție face procesul-verbal de control care conține constatarea unei contravenții, fiind contestat conform procedurilor stabilite în Codul contravențional⁷. La fel, agentul economic are posibilitatea să conteste, în formă scrisă, acțiunile și inacțiunile inspectorilor la conducătorul organului de control.

Figura 3. Contestații



⁶ Legea nr.235 din 20 iulie 2006

⁷ Cod nr.218 din 24.10.2008

În privința actelor de control în care nu sunt dispuse prescripții sau măsuri restrictive, cererea prealabilă de contestare se depune în termen de până la 30 de zile de la data în care companiei i-au fost sau trebuia să-i fie adusă la cunoștință aceste acte. În cazul procesului-verbal de control în care a fost dispusă măsura restrictivă de suspendare a activității agentului economic, cererea prealabilă de contestare se depune în termenul stabilit pentru executarea măsurii restrictive în cauză.

Potrivit regulii generale, organul de control examinează cererea prealabilă și emite decizia în termen de până la 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii. În cazul în care se contestă prescripția sau măsura restrictivă, examinarea și emiterea deciziei pe marginea cererii prealabile de contestare se realizează în termenul stabilit în procesul-verbal de control pentru executarea prescripției sau a măsurii restrictive, dar nu în mai mult de 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii. Examinarea și emiterea deciziei pe marginea cererii prealabile de contestare a măsurii restrictive de suspendare a activității agentului economic se realizează în termen de până la 5 zile lucrătoare de la data depunerii cererii.

Petițiile și cererile prealabile de contestare depuse de agentul economic sunt examinate, conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ, doar în cadrul *consiliilor de soluționare a disputelor, care funcționează în cadrul organului de control*. Din componența acestor consilii fac parte, în mod obligatoriu, cel puțin trei reprezentanți ai asociațiilor din mediul de afaceri (cu relevanță pentru domeniul de control sau aspectele contestate), conducătorii principalelor subdiviziuni din cadrul organului de control și reprezentantul autorității publice centrale aferente domeniului. Decizia cu privire la rezultatele examinării cererii prealabile de contestare poate fi contestată în instanța de contencios administrativ în termenele și în condițiile prevăzute de legislație⁸.

Obligația constituirii consiliilor de soluționare a disputelor în cadrul organului de control a apărut

din anul 2016⁹. Însă, legea nr.131/2012 nu prevedea reguli clare și detaliate care să reglementeze procedura de organizare și funcționare a acestor consilii. Această situație a fost remediată în anul 2017¹⁰, iar ulterior, la începutul anului 2018¹¹, Guvernul a aprobat Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control. În termen de 3 luni de la data publicării acestui Regulament-cadru, organele de control au obligația să constituie, prin ordin al conducătorului organului de control, consilii pentru soluționarea disputelor, să stabilească componentele acestora, să aprobe Regulamentele privind modul de organizare și funcționare a consiliilor pentru soluționarea disputelor. La fel, organele de control au obligația de a elabora opțiunile tehnice pe paginile web pentru oferirea posibilității de a depune petițiile și cererile prealabile în format electronic și de a furniza în regim on-line confirmarea recepționării acestora.

În prezent organele de control își elaborează și aprobă propriile Regulamente privind modul de organizare și funcționare a consiliilor pentru soluționarea disputelor. Un astfel de Regulament a fost deja aprobat în cadrul Serviciului Fiscal de Stat¹².

Un aspect important îl constituie selecția membrilor consiliului pentru soluționarea disputelor din rândul asociațiilor de afaceri. Pentru a fi membri ai consiliului, asociațiile trebuie să îndeplinească următoarele condiții: a) sunt înregistrate în modul stabilit de legislație; b) întrunesc membri care desfășoară activități conexe domeniului de competență al organului de control; c) au experiență de cel puțin 2 ani în domeniu; d) demonstrează un nivel înalt de reprezentativitate în domeniu. Selecția membrilor consiliului din rândul asociațiilor de afaceri se asigură de către Cancelaria de Stat. Aceasta elaborează și menține lista actualizată a asociațiilor de afaceri și plasează această informație pe pagina web controale.gov.md. Asociațiile din mediul de afaceri își pot desemna, prin infor-

⁸ Legea nr. 793 din 10.02.2000

⁹ Legea nr. 230 din 23.09.2016

¹⁰ Legea nr. 295 din 21.12.2017

¹¹ Hotărîrea Guvernului nr. 380 din 25.04.2018

¹² Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 327 din 14.06.2018

marea Cancelariei de Stat, reprezentanții în consilii. Aceștia pot opta pentru includerea în consiliile pentru soluționarea disputelor din cadrul a mai multe organe de control. În cazul în care mai multe asociații optează pentru un singur consiliu, pe pagina web controale.gov.md se plasează opțiunea de vot on-line pentru a asigura selecția doar a trei asociații. Cancelaria de Stat validează rezultatele selecției reprezentanților mediului de afaceri în componența consiliilor de soluționare a disputelor pentru fiecare organ de control, conform opțiunilor prezentate de asociații și rezultatelor votului on-line, în cazul în care au existat mai mulți solicitanți. Cancelaria de Stat transmite fiecărui organ de control lista asociațiilor de afaceri selectate, care sunt incluse în componența consiliilor respective. Mandatul membrilor consiliului din partea mediului de afaceri este de trei ani, iar la expirarea mandatului se va proceda la un nou proces de selecție.

În legea nr.131/2012 este menționat că va fi creat Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat. Acesta va examina practicile sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, identificate și prezentate spre examinare de către consiliile pentru examinarea disputelor în cadrul organelor de control. Funcționalitatea acestui Consiliu Național va fi asigurată de Cancelaria de Stat. Potrivit legii, membrii Consiliului Național sunt conducătorii organelor de control, reprezentanți ai asociațiilor de afaceri, aleși pe principii de paritate, și conducătorul Cancelariei de Stat, care prezidează ședințele consiliului. Trebuie să subliniem că legea nu reglementează clar și detaliat procedura de organizare și funcționare a acestui Consiliu Național. Totodată, nu există un act normativ subordonat legii care ar reglementa astfel de proceduri. În consecință, până în prezent nu a fost creat și nu funcționează Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat.

Potrivit legii, organul de control și/sau funcționarul public din cadrul acestuia poartă, după caz, răspundere civilă, contravențională sau penală pentru încălcarea prevederilor legii nr.131/2012. În scopul

responsabilizării inspectorilor și, implicit diminuării abuzurilor care se admit din partea acestora, art. 350² din Codul contravențional instituie răspundere contravențională pentru încălcarea legislației privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător de către inspectorii (în vigoare din 16 martie 2017). Inițierea, desfășurarea și încheierea controlului cu încălcarea limitelor și cerințelor stabilite de legea nominalizată se consideră de asemenea abateri disciplinare și se sancționează disciplinar în conformitate cu legislația¹³. În plus, orice daune cauzate companiei prin afectarea funcționării normale a acesteia și/sau suspendarea completă sau temporară a activității acesteia, de către organele de control și colaboratorii acestora în procesul realizării funcțiilor de control, prin prescripțiile și deciziile luate în urma efectuării controlului, vor fi reparate din contul organului de control. În cazul nerezolvării pe cale amiabilă a conflictului, compania prejudiciată poate acționa în instanța de judecată organul de control și/sau colaboratorii acestuia.

3.1.5. Procesul de control pentru Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor și Serviciul Fiscal de Stat

Potrivit rezultatelor interviurilor, oamenii de afaceri au evidențiat 3 organe de control care cel mai des au efectuat controale în perioada de referință și care au comis cele mai multe încălcări în procesul de control - Serviciul Fiscal de Stat, Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor. În continuare vom analiza prevederile cadrului legal care reglementează controlul efectuat de aceste 3 organe și diferențele în comparație cu controlul efectuat de celelalte organe de control.

Serviciul Fiscal de Stat

Dacă e să ne referim la Serviciul Fiscal de Stat, reieșind din legea nr.131/2012, acesta are doar obli-

¹³ Legea nr. 158 din 4 iulie 2008

gația să înregistreze, supravegheze și raporteze controalele în Registrul de stat al controalelor. În rest, procedurile, metodele și operațiunile concrete utilizate la organizarea și exercitarea controlului fiscal sunt descrise în Codul fiscal și în instrucțiunile cu caracter intern ale Serviciului Fiscal de Stat.

Codul fiscal conține puține norme asemănătoare cu cele din legea nr.131/2012, iar procedurile de efectuarea a controlului fiscal sunt specifice și diferite de cele prevăzute în legea generală a controalelor. În continuare vom menționa unele norme mai importante din Codul fiscal care reglementează controlul fiscal.

Controlul fiscal are drept scop verificarea modului în care contribuabilul respectă legislația fiscală într-o anumită perioadă sau în câteva perioade fiscale. Controlul fiscal este exercitat de Serviciul Fiscal de Stat și/sau de un alt organ cu atribuții de administrare fiscală, în limitele competenței acestora, la fața locului și/sau la oficiul acestora.

În cazul unui control fiscal, decizia de inițiere a unui astfel de control este echivalentă cu delegația de control prevăzută de legea nr.131/2012, iar actul de control fiscal este echivalent cu procesul-verbal de control prevăzută de aceeași lege.

Înregistrarea deciziei de inițiere a controlului fiscal, a delegației de control, a actului de control fiscal și a deciziei asupra cazului de încălcare a reglementarilor din domeniul fiscal în Registrul de stat al controalelor se efectuează on-line, prin interconexiunea dintre sistemul informatic al Serviciului Fiscal de Stat și Registrul de stat al controalelor.

Controlul fiscal este efectuat la fața locului și/sau la oficiul organului competent, poate fi organizat și efectuat prin următoarele metode și operațiuni: verificarea faptică, verificarea documentară, verificarea totală, verificarea parțială, verificarea tematică, verificarea operativă, verificarea prin contrapunere.

Serviciul Fiscal de Stat are obligația să-și planifice controalele anuale în coordonare cu Serviciul Va-

mal, precum și să facă cu acesta schimb de informații în acest sens. În cazul identificării unor coincidențe în partea ce se referă la compania supusă controlului, este obligatorie efectuarea controalelor comune.

Controlul fiscal se efectuează în orele de program ale organului care exercită controlul fiscal și/sau cele ale contribuabilului. În dependență de tipul controlului fiscal și circumstanțele cazului, termenul de efectuare a controlului poate fi de 2 luni, 3 luni sau mai mult. Totodată, acesta poate fi prelungit chiar și cu 3 luni.

Serviciul Fiscal de Stat aplică sancțiuni față de companiile care au săvârșit încălcări ale reglementarilor fiscale, care pot fi ne semnificative sau semnificative. Pentru încălcarea fiscală poate fi aplicată sancțiunea fiscală sub formă de avertizare sau amendă. Acestea se indică în decizia emisă de Serviciul Fiscal de Stat după examinarea cazului de încălcare fiscală.

Serviciul Fiscal de Stat sau alt organ abilitat poate aplica majorări de întârziere (penalități) la impozite și taxe, poate suspenda operațiunile din conturile bancare, sechestra bunuri și aplica alte măsuri necesare pentru asigurarea stingerii obligațiilor fiscale.

Decizia Serviciului Fiscal de Stat sau acțiunea funcționarului fiscal poate fi contestată numai de compania vizată în decizie sau împotriva căreia a fost întreprinsă acțiunea ori de reprezentantul ei. Contestația se depune în decursul a 30 de zile de la data primirii deciziei sau a întreprinderii acțiunii contestate. Contestația se examinează de către Serviciul Fiscal de Stat în termen de 30 zile calendaristice, cu posibilitatea de prelungire cu încă 30 de zile, iar în cazul unui dezacord cu decizia acestuia pe marginea contestației, contribuabilul este în drept să se adreseze în instanța de judecată competentă. Contestarea deciziei Serviciului Fiscal de Stat nu suspendă executarea deciziei contestate dacă legislația nu prevede altfel.

De la 12.01.2018 au intrat în vigoare noi prevederi în Codul fiscal, care se referă examinarea contes-

tațiilor în cadrul Consiliului de soluționare a disputelor, din care fac parte cel puțin 3 reprezentanți ai asociațiilor din mediul de afaceri cu relevanță pentru domeniul fiscal.

Inspectoratul de Stat al Muncii

În ce privește Inspectoratul de Stat al Muncii, controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul raporturilor de muncă, exercitat asupra persoanelor care practică activitate de întreprinzător, se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Este necesar de a remarca, că în rezultatul mai multor amendamente la cadrul legal ce reglementează activitatea organelor de control¹⁴, Inspectoratul de Stat al Muncii nu mai deține competența în efectuarea controlului de stat privind respectarea legislației cu privire la securitatea și sănătatea în muncă, acesta fiind efectuat de alte autorități competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale (inclusiv Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor). Inspectoratului de Stat al Muncii îi revine sarcina să monitorizeze aceste controale, să țină și actualizeze informația privind activitățile de control în domeniul siguranței ocupaționale, întreprinse de autoritățile competente în acest domeniu, în baza rapoartelor prezentate de acestea.

Legea nr.131/2012 stabilește și o excepție de la cerințele generale pentru Inspectoratul de Stat al Muncii și anume acesta nu aplică prevederile ce se referă la notificarea delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare până la momentul începerii controlului. În conformitate cu legea de bază care reglementează activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii, inspectorul de muncă abilitat cu efectuarea controlului de stat în domeniul raporturilor de muncă, la prezentarea legitimației de serviciu, este în drept să pătrundă liber, la orice oră din zi sau din noapte, fără informarea prealabilă a angajatorului, în locurile de muncă, în încăperile de serviciu și de

producție¹⁵. În cazul respectivului control de stat se întocmește delegația de control, însă aceasta nu este notificată în prealabil agentului economic supus controlului.

Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii conține mai multe norme care reglementează procesul de efectuare a controlului de stat. Unele din aceste norme cuprind elemente neincluse în legea nr.131/2012. Astfel, se menționează că durata controlului nu trebuie să depășească 3 zile lucrătoare, care poate fi prelungit la necesitate, de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii sau adjunctii săi. Procesul-verbal de control este semnat de inspectorul de muncă care l-a întocmit, de angajator (persoana care acționează în numele acestuia) și de reprezentantul sindicatului sau al salariaților din unitate.

Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor

Activitatea de control a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor se planifică, se efectuează și se înregistrează potrivit cerințelor legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Prin derogare de la normele generale, ANSA nu aplică prevederile ce se referă la notificarea delegației de control cu cel puțin 5 zile lucrătoare până la momentul începerii controlului în cazul:

- controlului în baza legii nr.50/2013 cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor¹⁶
- controlului privind respectarea legislației cu privire la siguranța ocupațională

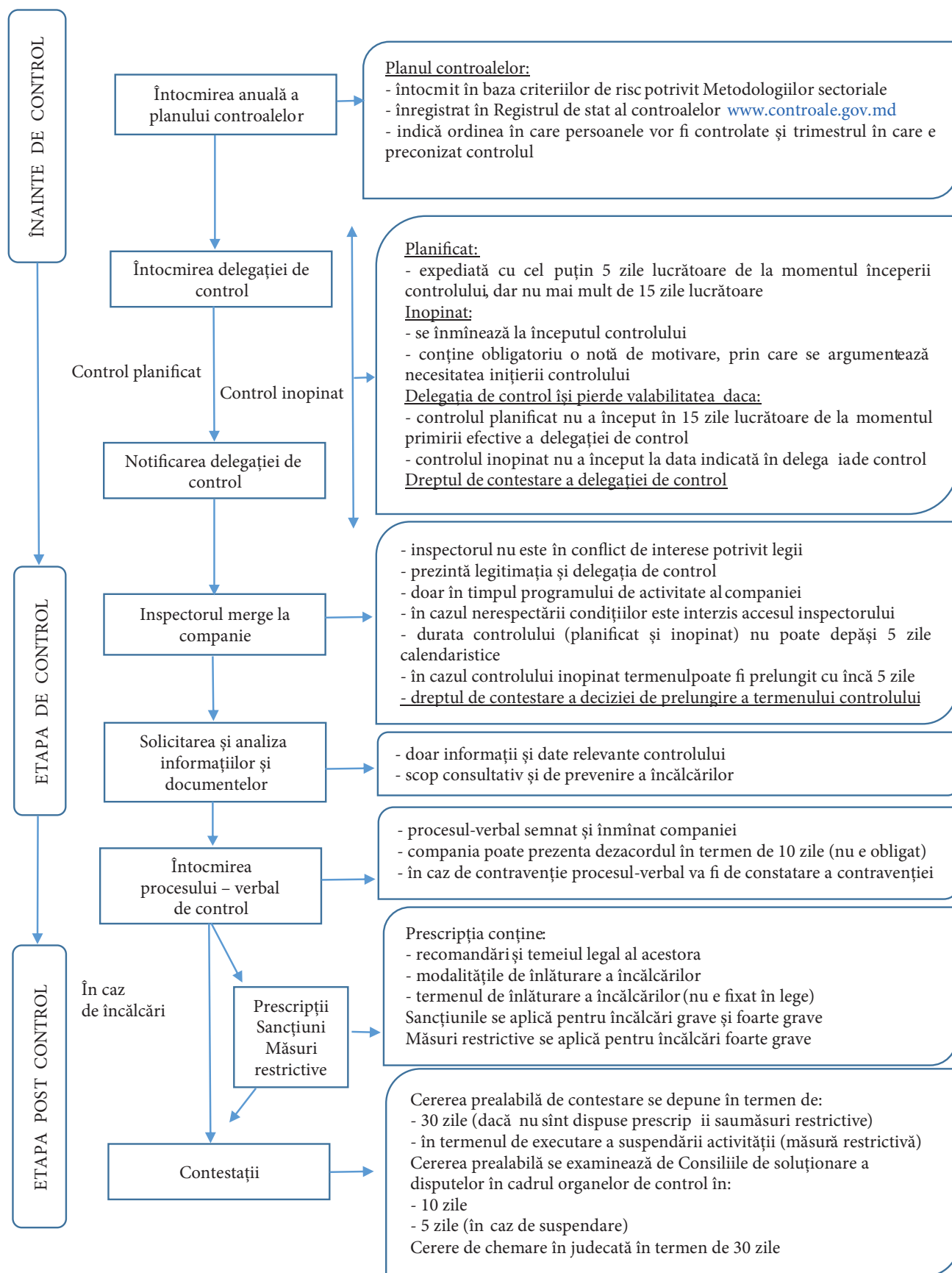
Întrucât este vorba de prevenirea, eliminarea sau reducerea riscurilor pentru sănătatea umană și cea animală, protejarea intereselor consumatorilor, controlul în baza legii nr.50/2013 se efectuează fără informare prealabilă. La fel, deoarece privește securitatea și sănătatea în muncă, controlul dat va începe fără notificarea prealabilă a agentului economic.

¹⁴ Legea nr. 185 din 21.09.2017

¹⁵ Legea nr. 140 din 10.05.2001

¹⁶ Legea nr. 50 din 28.03.2013

Controlul de stat conform prevederilor legii nr. 131/2012



3.2. Controlul de stat în practică

3.2.1. Experiența practică a companiilor din Republica Moldova în domeniul controlului de stat

Aproape 80% din companiile intervievate au afirmat că în perioada de referință au avut parte de controale. Din ele 45% au avut 1-2 controale, iar cel mai alarmant este că 1/3 din companiile care au afirmat că au avut controale au spus că în această perioadă au avut peste 10 controale.

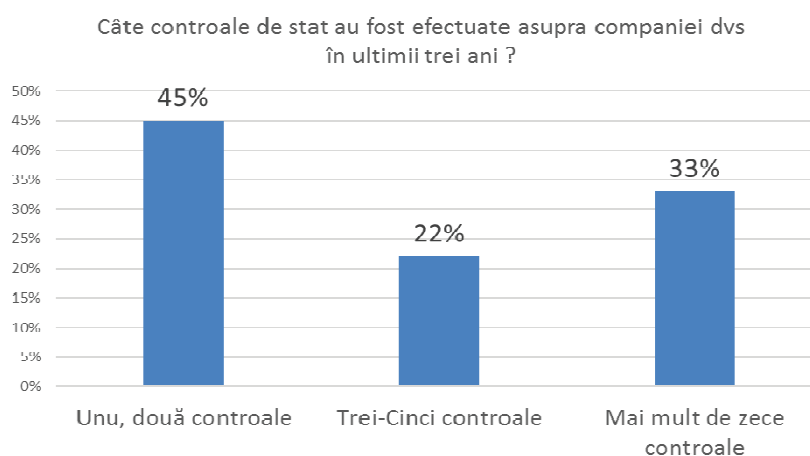


Diagrama 1. Numărul controalelor primite de companiile din RM în 2016 - 2018

Din răspunsurile la întrebările din chestionar observăm un număr important de controale inopinate la agenții economici. Doar 15% din companii au afirmat că nu au avut controale inopinate în perioada de referință. Majoritatea companiilor au avut 1-2 controale inopinate, totodată circa 20% din companii afirmă că au avut mai multe de 5 controale inopinate. Aceste tipuri de controale din start sunt considerate cu „riscuri” pentru mediul de afaceri, întrucât sunt inițiate în rezultatul unei petiții (chiar și a concurenților de afaceri sau altor persoane neonest), de multe ori nu sunt argumentate temeinic și nu necesită notificarea în prealabil a agentului economic.

Reieșind din răspunsurile oferite de companii, Serviciul Fiscal de Stat și Inspectoratul de Stat al Muncii sunt instituțiile care domină detașat în ceea ce privește controalele la agenții economici. Încheie clasamentul Agenția Națională pentru Siguranță

Alimentelor. Acestor 3 instituții le revin peste 75% din toate controalele realizate la agenții economici, care au completat chestionarul.

Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor, potrivit rezultatelor sondajului IDIS „Viitorul” din 2017¹⁷, se situează și în topul instituțiilor cu cel mai mic nivel de încredere din partea mediului de afaceri. Potrivit sondajului, în Serviciul Fiscal au încredere 45,7% din agenții economici, iar în Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor doar 41%. Totodată, rezultatele sondajului arată că 18,2% din oamenii de afaceri consideră că inspectorii Serviciului Fiscal de Stat frecvent primesc plăți neoficiale.

¹⁷ Studiul „Combaterea corupției în Moldova: ce poate face businessul?” și Sondajul național „Evaluarea percepțiilor și experiențelor agenților economici privind corupția în structurile statale din Republica Moldova”, <http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20Coruptie%20Biz%20rom.pdf>

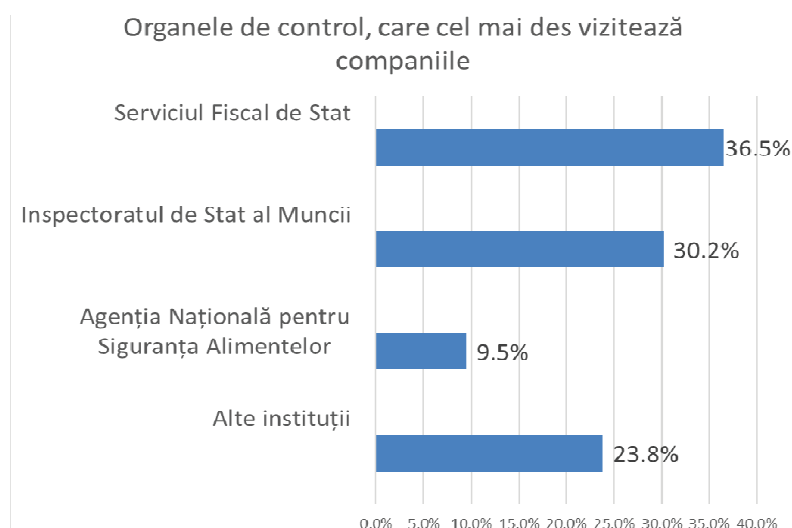


Diagrama 2. Organe de control cu cele mai multe vizite la agenții economici din RM în perioada analizată

Înainte de control

Notificarea delegației de control

Mai mult de jumătate din întreprinderile intervievate declară că inspectorii îi anunță că vor veni în control la companie în aceeași zi sau cel mult cu o zi înainte. Însă, restul afirmă că au fost anunțați cu 5 zile sau, în unele cazuri mai rare, 10 sau mai multe zile.

Notificarea companiei în aceeași zi se întâmplă în cazul controalelor inopinate, iar notificarea în avans cu 5 – 15 zile are loc în timpul controalelor planificate. În marea majoritate a cazurilor, aceste cerințe au fost respectate. Semne de întrebare ridică notificarea cu 1 zi înainte de control (3 companii respondente) și notificarea cu 30 de zile până la control (1 respondent). Aceasta se putea întâmpla doar în cazul controalelor planificate, fiind evident că s-au efectuat cu încălcarea cerințelor legii. În speță, efectuarea controlului după 1 zi de la expe-

dierea delegației de control nu a respectat termenul minim de 5 zile, iar controlul după 30 de zile de la notificare nu mai putea fi efectuat.

În conformitate cu prevederile legii nr.131/2012, rezultatele controlului și sancțiunilor aplicate în temeiul acestora se consideră nule în cazul în care controlul a fost efectuat de organul de control și/sau de colaboratorii acestuia cu încălcarea prevederilor legii nr.131/2012. Mai mult decât atât, pot fi recuperate orice daune, inclusiv daunele morale sau de imagine, cauzate agentului economic ca urmare a efectuării unui control ale cărui rezultate și/sau sancțiuni au fost declarate nule. În realitate, din interviurile desfășurate, nu a fost menționat nici un caz de declarare nulă a rezultatelor controlului și sancțiunilor aplicate și nici un exemplu de hotărâre judecătorească prin care să fie recuperate daunele cauzate agentului economic în situațiile menționate mai sus.

Planurile de control

În perioada 2016 – 2018, la care se referă răspunsurile agenților economici din chestionar, în Registrul de stat al controalelor (SIA RSC) nu au fost înregistrate toate planurile controalelor ale organelor abilitate cu funcții de control. În raportul Cancelariei de Stat¹⁸ se menționează că în anul 2016 au fost înregistrate în SIA RSC 26,5% din controalele de stat. Totodată, media înregistrărilor în SIA RSC per instituție a fost de 60% în 2016. Din analiza portalului web www.controale.gov.md observăm că în anul 2016 au fost publicate graficele controalelor de către 21 de organe de control, în anul 2017 vedem 23 organe de control, iar în 2018 (până la data realizării acestui raport) am identificat 8 organe care au publicat graficele de control.

Cancelaria de Stat a constatat că în anul 2016 unele instituții, subiecți ai legii nr.131/2012, nu au efectuat nici o înregistrare în SIA RSC, deși au executat controale conform legii menționate, pe parcursul anului vizat. Dintre aceste organe abilitate cu funcții de control a făcut parte și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, deși aceasta a avut o creștere semnificativă a controalelor efectuate în 2016 (trimestrul IV al anului 2016, după înce-

tarea moratoriului). Pe portalul www.controale.gov.md sunt informații privind planurile de control ale ANSA pe trimestru I și II al anului 2017 și mai multe planuri pe 2018. Din cele 3 organe de control, nominalizate cel mai des de companiile respondente, Inspectoratul de Stat al Muncii a înregistrat cele mai multe planuri de control în SIA RSC. La fel, în privința Serviciului Fiscal de Stat găsim mai multe informații în Registrul online referitor la planurile de control pe trimestrul IV al anului 2016, pentru anii 2017 și 2018.

Conform rezultatelor chestionării, circa 90% din companii afirmă că activitatea organelor de control nu s-a suprapus cu activitatea altor controale. În restul cazurilor, când avem o suprapunere de control, companiile indică Serviciul Fiscal de Stat și Inspectoratul de Stat al Muncii. Pentru evitarea suprapunerii controalelor planificate este necesară o planificare mai bună a acestora, coordonarea în prealabil a planurilor de control cu celelalte organe de control. Un rol important îl joacă și Cancelaria de Stat, care poate constata suprapunerile și dublările, în urma analizei prealabile, fiind în drept să recomande organelor de control respective să-și coordoneze acțiunile și să examineze oportunitatea efectuării de controale comune.

Etapa de control

Durata controlului

În 60% din cazuri controlul asupra unei companii a durat o singură zi. În 30% din cazuri controlul a durat 2-5 zile. În alte 10% de cazuri, fiind vorba de control inopinat, acesta a durat 10-20 de zile. Doar 10% din respondenți au afirmat că a fost prelungit controlul inopinat cu încă 5 zile. În cazul când acest control a fost prelungit, în majoritatea cazurilor este vorba de Serviciul Fiscal de Stat sau mai rar și de Inspectoratul de Stat al Muncii.

Din răspunsurile agenților economici se constată că 1/3 din controale s-au desfășurat mai multe zile la rând, inclusiv în termenul maxim stabilit de legislație, fără a exista o astfel de necesitate. Totodată, au fost cazuri de prelungire a termenului controalelor inopinate când nu există necesitate și argumente motivate. Alarmante sunt situațiile invocate de companii de petrecere a controalelor peste termenul limită de 10 zile stabilit de legea nr.131/2012. În cazul prelungirii termenului de către Serviciul Fiscal de Stat, vorbim despre problema conceptuală a exceptării controlului efectuat de acest organ de la cerințele legii nr.131/2012. În ce privește controlul efectuat de Inspectoratul de Stat

¹⁸ Raportul Cancelariei de Stat privind activitatea desfășurată de Serviciul monitorizarea controalelor de stat în anul 2016

al Muncii, care a durat mai mult de 10 zile, deja suntem în prezența unor încălcări ale prevederilor legii și, pe cale de consecință, un astfel de control urma să fie declarat nul. Oamenii de afaceri nu au menționat exemple din practica lor când un astfel de control să fie declarat nul. Nu în ultimul rând notăm că un control care durează mai mult timp reprezintă un instrument de presiune asupra agentului economic, fiind un factor de risc pentru apariția cazurilor de corupție „impusă”. Potrivit oamenilor de afaceri, în cadrul unui control care durează, este afectată activitatea normală a companiei și sunt cauzate pierderi economice.

Solicitarea informațiilor și documentelor

În cadrul interviurilor, 15% din companii au declarat că au avut solicitări din partea inspectorilor în privința documentelor care nu țin de competența lor, în majoritatea absolută a cazurilor fiind vorba de Serviciul Fiscal de Stat și Inspectoratul de Stat al Muncii. Printre documentele solicitate se numără: contracte cu partenerii economici, informații și date cu caracter personal, informații ce se referă la secretul comercial, documente ce nu erau în lista pentru restituirea TVA, ordine, regulamente, instrucțiuni interne ale companiei, etc.

În cadrul procesului de control inspectorul are dreptul să solicite orice informație și document necesare acestuia pentru verificarea dacă acțiunile agentului economic corespund prevederilor legislației. Conform celor declarate de oamenii de afaceri, la această etapă inspectorul comite abuzuri și solicită documente care nu au tangență cu obiectul controlului. Acest lucru se poate întâmpla când inspectorul caută „motive” suplimentare de a demonstra că agentul economic a comis încălcări și de a dispune de „argumente” forte în „negocierea” recompensei pentru nepedepsirea persoanei supuse controlului. La fel, solicitarea informațiilor și documentelor irelevante controlului, dar care constituie secret comercial, contracte cu partenerii, date cu caracter personal, se poate întâmpla când inspectorul are un interes sau acționează la inițiativa și în favoarea concurenților economici.

Perturbarea activității companiei

În 20% din cazuri agenții economici afirmă că controlul efectuat la companie le-a afectat activitatea, chiar de 2-3 ori în ultimii 3 ani de zile.

Deși legea interzice organelor de control și colaboratorilor acestora, în procesul realizării funcțiilor de control, să afecteze funcționarea normală a persoanei supuse controlului, în realitate vedem că astfel de situații există. Activitatea agenților economici intervievați a fost afectată prin faptul desfășurării multiplelor controale inopinate, prin durata mare a controlului și prelungirea controlului, prin dublarea și suprapunerea controalelor mai multor instituții, prin solicitarea unui volum mare de informații și documente, inclusiv care nu au tangență cu obiectul controlului, prin alte modalități. Ca regulă, chiar dacă le-a fost afectată activitatea, companiile nu au recurs la instanța de judecată pentru a le fi reparate daunele cauzate de organele de control.

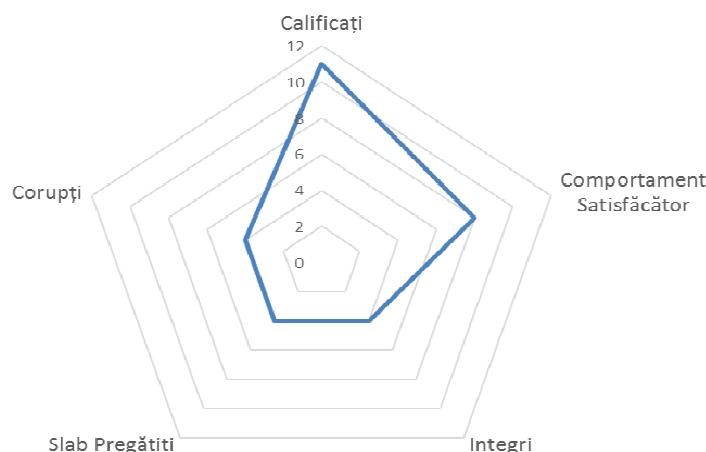
Comportamentul și pregătirea profesională a inspectorilor

Puține companii pot spune că inspectorii sunt integri, deși sunt semnalate de către agenții economici unele schimbări spre bine în ce privește calificarea și comportamentul inspectorilor.

Calificarea inspectorilor trebuie analizată și prin prisma reformei administrației publice, inclusiv a organelor de control, derulată în prezent. Aceste reforme merg pe calea optimizării numărului autorităților, instituțiilor și agențiilor publice, fapt ce se răsfrânge și asupra personalului. Pe de o parte funcționarii publici sunt reduși, pe de altă parte se pune accent pe profesionalizarea și motivarea acestora. Trebuie ținut cont că rezultatele reformei pot dura în timp. Agenții economici își doresc inspectori calificați și un comportament adecvat din partea acestora

„Trebuie schimbată atitudinea și nivelul cultural al inspectorilor” a afirmat un agent economic participant la studiul ANB

Comportamentul și pregătirea profesională a inspectorilor care au venit cu controlul la companie

**Diagrama 3.** Comportamentul și pregătirea profesională a inspectorilor

Etapa post control

Sancțiuni și prescripții

Aproape 40% din companii afirmă că în perioada de referință le-au fost aplicate sancțiuni, iar altele 20% că în această perioadă le-au fost aplicate prescripții. Jumătate din companiile care au primit sancțiuni au spus că este vorba de o singură sancțiune, iar 50% spun că au primit 2-3 sancțiuni. Cât privește numărul de prescripții, în mai mult de jumătate din cazuri sunt până la 2 prescripții, dar în peste 45% din cazuri vorbim de 5-10 prescripții sau chiar și mai multe. De regulă, pentru înlăturarea neajunsurilor stipulate în prescripție, organul de control oferă de la 10 la 30 de zile.

Numărul mare de sancțiuni confirmă rezultatele sondajului IDIS „Viitorul” din 2017, potrivit căruia sistemul actual de controale de stat este axat preponderent pe măsuri punitivă, aplicând sancțiuni sub orice pretext: „dacă vine în control, el trebuie să scrie ceva; chiar dacă totul e normal, el trebuie să scrie ceva”. Contrar principiului prezumției de nevinovăție, businessul este privit ca un infractor, chiar dacă a comis încălcări neintenționate, care

nu au cauzat prejudicii materiale și care pot fi remediate de către agentul economic.

Notăm și termenul restrâns 10 – 30 de zile pentru înlăturarea neajunsurilor, or, în funcție de situație, compania are nevoie de timp pentru a întreprinde anumite acțiuni. Legea la moment nu prevede un termen fix sau un termen minim și maxim, fapt ce dă posibilitate organului de control să stabilească un termen potrivit propriei convingeri, uneori subiective. Această putere discreționară face posibilă apariția abuzurilor și chiar corupției.

Abordarea punitivă a controlului din practică contravine principiului consultativ al controlului, stabilit expres în legea nr.131/2012, precum și a cerinței de efectuare a controlului doar ca ultimă măsură, după epuizarea tuturor posibilităților.

*„Ce ar trebui schimbat în privința controalelor – să fie sugerate metodele de înlăturare a neregulilor depistate”
a afirmat un agent economic participant la studiul ANB*

Membrii ANB recomandă îmbunătățirea cadrului normativ pentru a insera regula potrivit căreia prima vizită de control efectuată de autoritățile publice să fie una informativă, nu se va solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive, și să-i ofere agentului economic timp pentru remedierea problemelor. Autoritățile de control vor avea obligația să aplice în anumite condiții și pentru anumite fapte doar avertismentul, cu trasarea unui plan de remediere cu măsuri și termene pentru agentul economic. După expirarea termenului, autoritățile vor relua controlul și vor verifica îndeplinirea măsurilor din plan. Scopul este de a reglementa niște instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii încălcărilor, informarea și consultarea agentului economic, oferirea posibilității de a se corecta în cazul unor abateri neînsemnate și unui termen adecvat pentru înlăturarea neajunsurilor.

*„Ce ar trebui schimbat în privința controalelor – să fie sugerate metodele de înlăturare a neregulilor depistate”
a afirmat un agent economic participant la studiul ANB*

Contestarea procesului – verbal de control

Doar 15% din companii au afirmat că au contestat procesul - verbal de control, emis de organul care a realizat controlul. În jumătatea de cazuri, actul de control a fost menținut, însă în restul cazurilor, actul de control a fost modificat sau chiar anulat parțial. În cazul sancțiunilor, agenții economici afirmă că nu are sens să contești actul, iar în cazul prescripțiilor, majoritatea din cei care spun că nu au contestat actul, au fost de acord cu cele prescise și prescripțiile corespund legislației.

Numărul mic de companii care contestă procesul – verbal de control este cauzat de mai mulți factori. În cazul în care compania activează cu încălcări și actul de control este întocmit corect, agentul eco-

omic preferă să „soluționeze” cazul prin căi neoficiale decât să conteste actul în mod legal. În cazul în care actul de control și constatările din el sunt neîntemeiate, agentul economic preferă de multe ori să nu lupte pe căi legale și să demonstreze ilegalitatea actului și consideră mai oportun și mai puțin costisitor (bani, timp, personal) să recurgă la mijloace neoficiale de „soluționare” a cazului sau să achite oficial sancțiunile și să-și continue activitatea. Ca regulă, organul de control nu-și anulează propriul act de control în cazul când acesta este contestat. Totodată, compania nu se adresează în instanța de judecată, deoarece nu are încredere în justiție. Această stare a lucrurilor este confirmată și de ultimele sondaje, în conformitate cu care peste 80% dintre cetățeni nu au încredere în justiția din Republica Moldova, iar 76% consideră că judecătorii sunt corupți¹⁹.

Unii agenți economici din cei intervievați au luptat până la urmă și jumătate din ei au obținut modificarea sau anularea parțială a actului de control, însă nici unul nu a obținut anularea în totalitate a procesului - verbal de control. Jumătate din cei „curajoși” nu au reușit să obțină vreun rezultat, iar actul de control a fost menținut de instanțele de judecată. Condițiile pentru a lupta este să activezi legal, să știi că ești corect și să ai un spirit combativ.

Notăm faptul că nu am întâlnit nici un caz când compania a contestat delegația de control și nici o companie nu a afirmat că a contestat decizia de prelungire a controlului inopinat, din motivele expuse mai sus.

Plăți pentru evitarea sancțiunilor

Potrivit oamenilor de afaceri, în circa 20% din cazuri când au fost depistate anumite neregulii la companie în urma controlului, li s-a cerut sume de bani sau cadouri pentru a „rezolva” cazul. So-

¹⁹ www.jurnal.md, Doar unul din cinci moldoveni are încredere în justiție, iar 76% consideră că judecătorii sunt corupți // SONDAJ realizat de Magenta Consulting, prezentat la 7.02.2018.

licitările, în majoritatea cazurilor, au provenit de la Serviciul Fiscal de Stat, urmate de Inspectoratul de Stat al Muncii. Mai rar, dar sunt menționate și Serviciul Vamal și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor. Sumele solicitate, de regulă, se încadrează între 15-20% din amenda necesară de plătit.

Agenții economici menționează următoarele cauze care generează situațiile de achitare a plăților pentru evitarea sancțiunilor:

În primul rând, potrivit businessului, cadrul legal ce reglementează activitatea de întreprinzător conține multe prevederi neclare, uneori acestea se contrazic cu alte prevederi din alte acte normative, ceea ce le face interpretabile după bunul plac al inspectorilor în cazul controlului și lasă loc pentru abuzuri în actul de control. Normele legale inadecvate și imposibile de executat, modificările dese ale legislației sunt pilonii de bază, care vulnerabilizează

ză agenții economici și îi fac victime ușoare ale funcționarilor corupți.

În al doilea rând, când sunt somați să achite sume, inclusiv atunci când au dreptate, agenții economici în majoritatea cazurilor preferă să achite și să nu vorbească despre aceasta, deoarece vor mai interacționa cu acel inspector la inspecțiile viitoare. Conform businessului, prin plăți „benevole” se stabilesc relații de „prietenie”, fapt care îi poate ajuta în viitor.

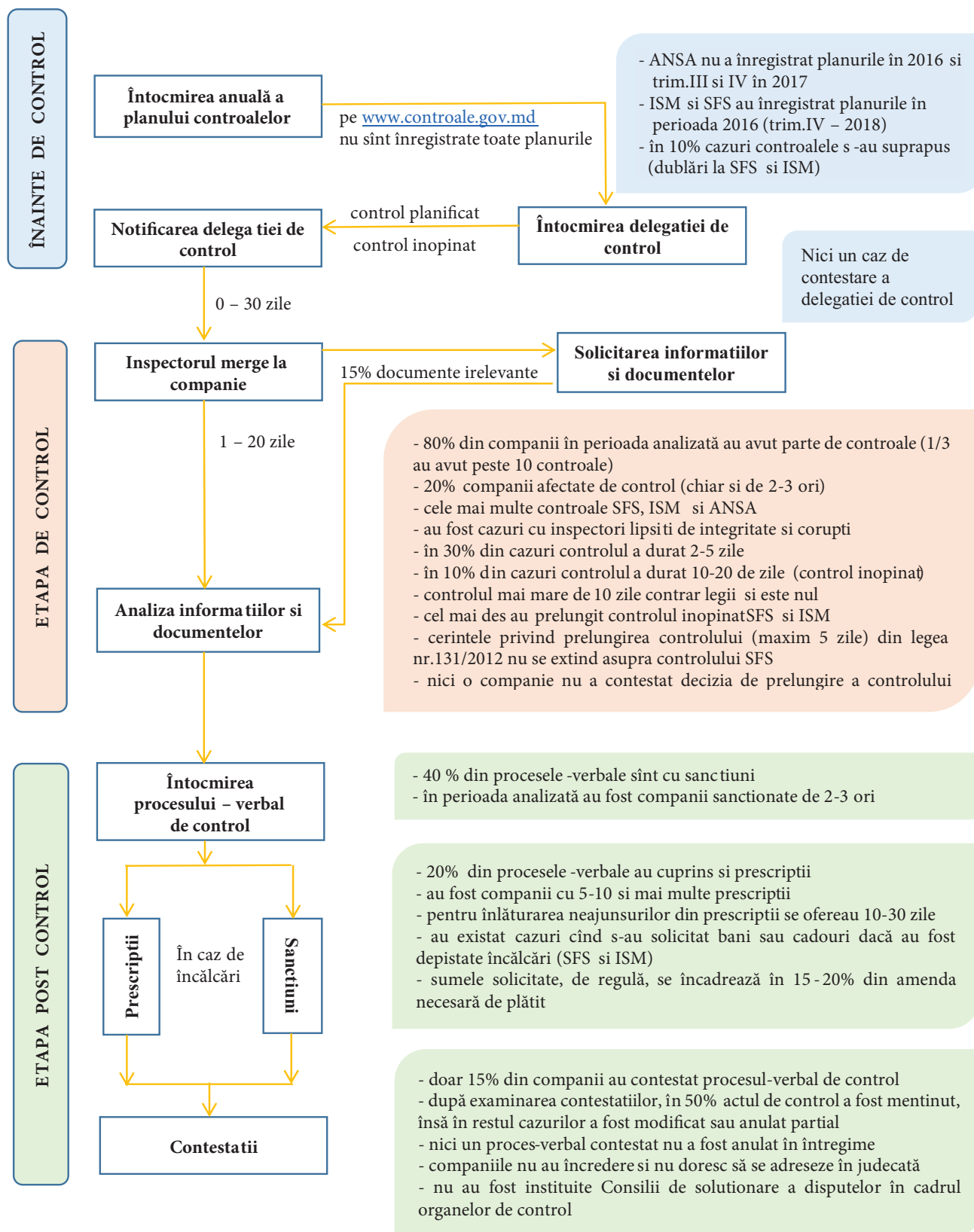
În al treilea rând, companiile nu opun rezistență deoarece nu au încredere în instituțiile de drept, nu cred că poate fi soluționat cazul lor și le e teamă că compania sau chiar denunțatorul personal va avea de suferit. Acei care au decis să lupte, în 50% din cazuri regretă acest lucru.

Tabloul general al încălcărilor și organele de control care le-au comis, menționate de agenții economici, arată în felul următor:

Tabel 4. Încalcările comise de organele de control

	SFS	ISM	ANSA	Alte organe de control
Notificarea neconformă a delegației de control				
Suprapunerea și dublarea controalelor				
Desfășurarea controlului în termenul maxim stabilit de legislație				
Prelungirea termenului controalelor inopinate (inclusiv peste termenul limită)				
Solicitarea informațiilor și documentelor care nu au tangență cu obiectul controlului (inclusiv informații cu caracter personal sau ce țin de secretul comercial)				
Afectarea funcționării normale a agentului economic				
Aplicarea sancțiunilor, măsurilor restrictive				
Emiterea prescripțiilor, cu indicarea unui termen restrâns pentru înlăturarea neajunsurilor				
Solicitarea plăților pentru evitarea sancțiunilor				

Controlul de stat în practică



IV. Concluziile și recomandările businessului din Republica Moldova

Analiza cadrului legal și informațiile obținute din interviurile cu întreprinzători privați din Chișinău și din afara capitalei ne ajută să identificăm lacunele, problemele și riscurile în procesul de desfășurare a controalelor de stat. Diferențele de implementare se observă și prin compararea celor două diagrame care ilustrează controlul de stat potrivit legii și controlul de stat în realitate. În continuare, prezentăm lacunele și problemele identificate de business, precum și soluțiile și recomandările propuse de membrii Agendei Naționale de Business în vederea remedierii acestora.

I. Acțiunea legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător

Probleme: Procedurile de efectuare a controlului fiscal de către Serviciul Fiscal de Stat, remarcat în primul rând de agenții economici în ce privește încălcările comise, sunt descrise în Codul fiscal și în instrucțiunile cu caracter intern, fiind diferite de procedurile stabilite în legea generală a controalelor.

Recomandări: Excluderea excepției din legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (art.1 alin.(4) lit.e)) pentru a extinde dispozițiile legii și asupra controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat.

Rezultate scontate: Controlul fiscal se va supune principiilor fundamentale, normelor și cerințelor generale care reglementează toate controale-

le, cuprinse într-un singur act normativ – legea nr.131/2012, fapt ce va asigura drepturile și garanțiile în favoarea persoanei supuse controlului și va face mai ușoară informarea agenților economici referitor la drepturile și obligațiile ce le au.

II. (Ne) Reguli la organele de control care cel mai des vizitează companiile

Probleme: Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor, asupra cărora se răsfrânge legea nr.131/2012 (cu unele excepții), au fost menționate de agenții economici ca organele de control care cel mai des au vizitat companiile în perioada de referință și au deviat cel mai mult de la cerințele legale.

Recomandări: Cancelaria de Stat trebuie să pună accent și să intensifice supravegherea aplicării corecte a legii nr.131/2012 de către Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranță Alimentelor, de la etapa de planificare până la etapa de executare a controalelor efectuate de acestea, în mod special fiind monitorizate controalele inopinate.

Rezultate scontate: Sesizarea obligatorie a organelor abilitate în cazul depistării, în procesul de analiză și gestionare a informației, a presupuselor abuzuri, ilegalități sau încălcări ale principiilor legale (inclusiv ca urmare a examinării petițiilor și sesizărilor recepționate de la agenții economici), inclusiv acordarea asistenței consultative companiilor.

III. Control preventiv și consultativ

Probleme: Deși conform legii controlul trebuie să fie o măsură preventivă și este necesar de a pune accent pe aspectul său consultativ, în realitate sistemul actual de controale de stat este axat preponderent pe măsuri punitive, îndreptat doar spre sancționarea agentului economic.

Oamenii de afaceri consideră că inspectorii de la bun început, când vin la control, sunt convinși că la întreprinderi sunt nereguli și încălcări, iar ei au șanse mari de a finaliza controlul prin obținerea unor sume de bani sau cadouri. Toate lacunele și problemele în procesul efectuării controlului de stat, identificate de agenții economici, de facto, sunt metode și instrumente de „presiune” utilizate de organele de control pentru a demonstra că agentul economic a comis încălcări, astfel având „argumente” forte în „negocierea” recompensei pentru nepedepsirea persoanei supuse controlului. A „sancționa” companiile echivalează în realitate cu obținerea anumitor foloase materiale.

Recomandări: Pentru a aplica efectiv în practică principiului consultativ al controlului și caracterul preventiv al acestuia, precum și a evita urmările negative ale controlului de stat, businessul recomandă elaborarea unei legi speciale sau completarea legii nr.131/2012, prin inserarea regulii potrivit căreia prima vizită de control efectuat de autoritățile publice să fie una informativă, nu se va solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive, și-i va oferi

agentului economic timp suficient pentru remedierea problemelor.

În viziunea businessului, acest mecanism trebuie să funcționeze în felul următor:

1. controlul asupra unui agent economic va fi inițial unul consultativ și nu se va solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive;
2. inspectorul va efectua o analiză a agentului economic și va indica neconformitățile, dacă acestea există;
3. inspectorul va întocmi o listă a acțiunilor și măsurilor, conform cerințelor actelor normative, ce trebuie realizate de agentul economic pentru remedierea neconformităților;
4. inspectorul 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;
5. după expirarea termenului, organul de control va verifica realizarea acțiunilor și măsurilor convenite;
6. doar în cazul când agentul economic nu va remedia neconformitățile, acesta poate fi sancționat conform legii.

Rezultate scontate: 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.

V. Recomandările IDIS „Viitorul”

Guvern și Parlament

I. Reglementarea unor instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii încălcărilor și contravențiilor de către agenții economici. În acest sens poate fi elaborată o lege specială – legea prevenției, și/sau pot fi inserate modificări și completări în Codul contravențional nr.218/2008 și/sau legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Pot fi utilizate următoarele instrumente:

1. În cazul când procesul-verbal de control conține constatarea contravenției, la prima încălcare, agentului economic i se aplică sancțiunea avertismentul, fără aplicarea altor sancțiuni complementare, cu întocmirea unui Plan de remediere, ca anexă la procesul-verbal. Planul de remediere va conține măsurile ce trebuie de întreprins în vederea îndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege și un termen de remediere a neregulilor constatate (de exemplu: maxim 90 de zile). În termen (de exemplu: 10 zile) de la data expirării termenului de remediere, organul de control va relua controlul și va verifica respectarea măsurilor de remediere dispuse.
2. Inserarea pentru organele de control a obligației de îndrumare a agenților economici în vederea aplicării corecte și unitare a prevederilor legale (actualmente, în legea nr.131/2012 avem stabilit doar ca principiu fundamental al controlului – aspectul său consultativ, fără o dezvoltare a acestuia). În acest sens, organele de control trebuie să fie responsabile de:
 - a) publicarea pe paginile web ale autorităților și pe portalul www.controale.gov.md spețe cu frecvență ridicată (încalcări tipice) și soluțiile de îndrumare emise în aceste cazuri;
 - b) elaborarea și publicarea pe web a procedurilor de îndrumare și control, care să fie utilizate de către toate persoanele competente să efectueze activitatea de control;
 - c) elaborarea și publicarea pe web a materialelor documentare și ghidurilor destinate informării agenților economici privind drepturile și obligațiile organelor de control și agenților economici supuși controlului; prevederilor legislației în vigoare, cu indicarea, distinct pentru fiecare organ de control, a încălcărilor posibile în privința agenților economici, a faptelor contravenționale, a sancțiunilor și altor măsuri aplicabile;
3. Precizarea expresă în legea nr.131/2012 a situațiilor și încălcărilor în privința cărora nu vor fi aplicate sancțiuni de către organele de control sau măsuri restrictive. În mod special este oportun de a indica că nu vor surveni din start sancțiuni în cazul constatării unor încălcări care nu sunt intenționate, nu au cauzat nici un prejudiciu material, iar neconformitățile pot fi remediate de către agentul economic, căruia i se va oferi un termen suficient pentru aceasta în prescripțiile emise de organul de control. Astfel de prevederi pot fi incluse în art.3, care stabilește principiile fundamentale ale controlului, și în art.5¹, care reglementează limitele generale ale controlului și ale măsurilor în cadrul acestuia.

4. Stabilirea în legea nr.131/2012 (alin.(4) din art.29) a unui termen maxim de înlăturare a neajunsurilor, indicate în prescripțiile emise de organele de control (spre exemplu: 90 de zile), pentru a-i oferi agentului economic timp suficient pentru remedierea problemelor.

II. Extinderea tuturor dispozițiilor legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și asupra controalelor efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat. În acest sens este necesar de exclus excepția de la art.1 alin.(4) lit.e) din lege. În rezultat, controlul efectuat de către Serviciul Fiscal de Stat va fi supus principiilor fundamentale, normelor și cerințelor generale, cuprinse în legea nr.131/2012, care reglementează toate controalele.

Cancelaria de Stat

III. Instituirea de către Cancelaria de Stat a canalelor eficiente și confidențiale de raportare din partea agenților economici a comportamentului neconform al inspectorilor și instituirea canalelor de raportare prin care să fie sesizate autoritățile de drept competente. Cancelaria de Stat, în calitate de organ responsabil de monitorizarea controalelor, ca urmare a examinării petițiilor și sesizărilor recepționate de la agenții economici, prin sisteme de raportare, trebuie să acorde asistență consultativă companiilor și să sesizeze obligatoriu organele de drept abilitate.

IV. Intensificarea de către Cancelaria de Stat a supravegherii controalelor, în special inopinate, efectuate de organele de control asupra cărora există informații despre abuzuri și încălcări ale prevederilor legale (ca urmare a petițiilor și sesizărilor agenților economici). În cazul depistării unor practici sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, Cancelaria de Stat trebuie să propună soluții pentru îmbunătățirea situației în domeniu, inclusiv să pună aceste informații și analize la dispoziția Consiliului Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat (din moment ce acesta își va începe activitatea).

Organele de control

V. Implementarea adecvată de către organele de control a cerințelor de desfășurare a controalelor de stat, stabilite în legea nr.131/2012, la toate etapele unui control:

Înainte de control:

- respectarea termenului minim și maxim de notificare a delegației de control (planificat);
- înregistrarea tuturor planurilor controalelor planificate în Registrul de stat al controalelor;
- planificarea și coordonarea mai bună a controalelor pentru evitarea suprapunerilor și dublărilor;

Etapa de control:

- desfășurarea controlului fără a afecta funcționarea normală a agentului economic;
- reducerea duratei și finalizarea controlului când este evident că posibilitățile inspectorului de a exercita controlul au fost epuizate;
- evitarea prelungirii termenului controalelor inopinate când nu există necesitate și argumente motivate;

- încetarea solicitării informațiilor și documentelor care nu au tangență cu obiectul controlului (inclusiv informații cu caracter personal sau ce țin de secretul comercial);

Etapă post control:

- neaplicarea sancțiunilor și măsurilor restrictive în cazul unor încălcări neintenționate, care nu au cauzat prejudicii materiale și care pot fi remediate de către agentul economic;
- acordarea, la emiterea prescripțiilor, unui termen suficient / mai mare pentru înlăturarea neajunsurilor de către agentul economic;

VI. *Elaborarea, implementarea și respectarea normelor și standardelor de conformare anticorupție, de integritate, normelor de etică și deontologie în activitatea organelor de control.* În acest sens, organele de control urmează să se conducă de prevederile legii integrității nr.82/2017 și cadrului normativ conex și subordonat legii. Plus la aceasta, pot fi depuse eforturi pentru implementarea standardului internațional pentru sisteme de management anticorupție ISO 37001:2016.

VII. *Implementarea unui sistem intern eficient de raportare a unui comportament neconform al inspectorilor,* cu asigurarea măsurilor de confidențialitate și protecție pentru avertizorii de integritate (publici și privați). În acest sens vor fi aplicate prevederile legii privind avertizorii de integritate, care va intra în vigoare la 17 noiembrie 2018.

VIII. *Implementarea de către conducerea organelor de control a instrumentelor de stimulare financiară,* raportate la acțiunile conforme, lipsa sancțiunilor disciplinare, comportamentul integru și deciziile corecte ale inspectorilor în cadrul controlului de stat. În temeiul Hotărârii Guvernului nr.331/2012 privind salarizarea funcționarilor publici, conducătorii organelor de control vor acorda premiu anual, egal cu 10% din salariul anual total, precum și vor acorda și alte plăți de stimulare, în condițiile stabilite prin act normativ cu caracter intern al autorității.

Agenții economici

IX. *Elaborarea și implementarea normelor și standardelor de guvernanță corporativă, de conformare anticorupție, de integritate și etică în afaceri.* În acest sens, întreprinderile trebuie să-și asume responsabilitatea de a elabora și implementa coduri de etică în afaceri / coduri de guvernanță corporativă și/sau programe de conformare anticorupție, care vor transpune în practică standardele și principiile internaționale și naționale anticorupție.

X. *Utilizarea de către agenții economici a drepturilor prevăzute de legea nr.131/2012 și contestarea procesului – verbal de control și altor acte emise de organul de control* în toate cazurile în care acestea sunt ilegale, neîntemeiate și abuzive.

Asociațiile de afaceri și Camerele de Comerț și Industrie

XI. *Elaborarea și implementarea standardelor de guvernanță corporativă, de conformare anticorupție, de integritate și etică în afaceri de către asociațiile de business și Camerele de Comerț și Industrie,* precum și preluarea standardului internațional pentru sisteme de management anticorupție ISO

37001:2016. Ele trebuie să dea tonul și impulsul pentru elaborarea și implementarea unor astfel de standarde de către toți membrii lor.

XII. Instruirea membrilor asociațiilor de business și Camerelor de Comerț și Industrie referitor la standardele de guvernanta corporativă, de conformare anticorupție, de integritate și etică în afaceri, precum și asistența membrilor în elaborarea și implementarea acestora.

XIII. Fortificarea rolului asociațiilor de business și Camerelor de Comerț și Industrie ca avertizori ai faptelor de corupție și denunțare în organele competente. Aceștia urmează, pe de o parte, să instituie canale eficiente și confidențiale de raportare cu membrii săi și, pe de altă parte, să instituie canale de raportare cu autoritățile de drept competente.

XIV. Acordarea de către asociațiile de business și Camerele de Comerț și Industrie a asistenței juridice membrilor lor în cazul actelor de corupție cu care se întâmpină în practică. Aceștia au posibilitatea de a angaja un jurist sau un avocat, care să acorde asistență juridică membrilor săi, fie că este asistență și consultații primare, fie că este asistență juridică în instanțele de judecată. Doar prin acțiuni comune și dezvoltarea unui sistem comun de protecție în sectorul privat este posibil de a avea succes și de a demonstra tuturor că nu se va mai tolera astfel de comportament.

XV. Crearea coalițiilor anticorupție la nivel de ramură, sector, regiune sau la nivel național. Acțiunea colectivă permite unirea eforturilor într-o luptă comună contra corupției, construirea alianțelor împotriva corupției, lansarea unor inițiative anticorupție, crearea unei mișcări de integritate, care va duce la un mediu de afaceri curat și onest.

Rezultatele acestui raport vor constitui punct de pornire pentru viitoarele analize, cercetări și recomandări pentru îmbunătățirea cadrului normativ în domeniul controlului de stat. IDIS „Viitorul” și membrii Agenției Naționale de Business își exprimă disponibilitatea de colaborare cu autoritățile publice responsabile de elaborarea politicilor publice și organele de control responsabile de implementarea lor în vederea remedierii lacunelor și problemelor în procesul de desfășurare a controalelor de stat și identificării soluțiilor pentru edificarea unui sistem eficient și transparent al controlului de stat asupra activității de întreprinzător.

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

