



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

### hotărîrii de Guvern cu privire la inițierea reorganizării societății pe acțiuni "SanfarmPrim"

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Sănătății.

**b. Categoria actului normativ** propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

**c. Scopul promovării proiectului.** Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat în scopul "îmbunătățirii activității și eficientizării managementului în domeniul achiziționării și distribuirii de către stat a medicamentelor".

Totodată, în urma examinării integrale a proiectului și a notei informative, în privința scopului enunțat se creează incertitudine privind imposibilitatea asigurării unei concurențe loiale pe segmentul achiziționării medicamentelor, produselor farmaceutice și dispozitivelor medicale de către o societate pe acțiuni cu un capital de 99,11% acțiuni ale statului, intenționându-se crearea unei noi entități cu aceeași formă de organizare, însă cu 100% acțiuni ale statului. Considerăm că proiectul poate să-și atingă scopul propus, în varianta prezentată de către autorul proiectului, doar în eventualitatea efectuării unui studiu de fezabilitate corespunzător, privind necesitatea și viabilitatea întreprinderii nou-formate.

Astfel, lipsa unor studii corespunzătoare cu privire la capacitatea viitoarei întreprinderi de a se poziționa pe piața liberalizată a medicamentelor, ar condiționa riscul utilizării ineficiente a mijloacelor financiare preconizate pentru a fi investite.

În această ordine de idei, urmează de indicat că, din moment ce piața medicamentelor este liberalizată, toți agenții economici urmează să beneficieze de condiții egale și de protejarea investițiilor efectuate, acordarea unor preferințe speciale S.A. „SanfarmPrim” fiind contrară legii.

**d. Suficiența argumentării.** Deși nota informativă corespunde condițiilor de formă a fundamentării proiectului, prevăzute de art.37 din Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, cu excepția mențiunii privind numele participanților la elaborarea acestuia, precum și denumirea autorităților și instituțiilor care au efectuat avizarea, argumentele invocate în aceasta nu sunt suficiente, avînd în vedere esența proiectului.

În acest context, autorul motivează promovarea proiectului prin necesitatea stringentă de a fi luate măsuri eficiente cu impact asupra asigurării tranzacționării pe piață a produselor medicamentoase, parafarmaceutice și dispozitivelor medicale, ca urmare a crizei de aprovizionare cu produsele menționate care a avut loc în perioada toamnă 2014 – iarnă 2015. Astfel, este îndoielnic motivul înaintării proiectului la etapa actuală, fiind argumentat de necesitatea stringentă a acestuia, ținând cont că criza specificată ca temei a avut loc în perioada 2014 – 2015.

În același context, se concluzionează că criza menționată din 2014-2015 denotă o activitate ineficientă și un management necorespunzător al SA „SanfarmPrim”, care, avînd în vedere capitalul majoritar al statului ar fi putut acționa la momentul survenirii crizei.

În fapt, criza aprovizionării cu medicamente, în mare parte a fost generată de însăși autoritățile publice care au admis restanțe semnificative la achitarea pentru medicamentele recepționate. Totodată, relațiile între depozitele farmaceutice sunt stabilite în baza relațiilor contractuale și, respectiv, în situația în care o parte nu-și onorează obligațiile contractuale, cealaltă parte este îndreptățită să stopeze livrarea mărfii în cazul în care aceasta nu este achitată în termenii stabiliți.

În ipoteza în care S.A. „SanfarmPrim” s-ar angaja să livreze marfă către autoritățile publice, cu admiterea neachitării de către aceasta a mărfii livrate pe o perioadă îndelungată de timp (mai mare de un an ca în cazurile precedente) este evident că situația dată ar condiționa prejudicii semnificative pentru companie care, la rândul ei, ar fi obligată să achite penalități către proprii furnizori sau să contracteze credite comerciale pentru a se achita cu aceștia.

Mai mult ca atât, actualmente, urmare a crizei medicamentelor din 2014 – 2015, în privința furnizorilor de medicamente au fost prevăzute condiții rigide, cu aplicarea unor sancțiuni de până la 50% din valoarea medicamentelor care nu au fost livrate în termenii contractuale stabiliți.

De remarcat că, S.A. „SanfarmPrim” fiind din anul 2007 în gestiunea Ministerului Sănătății, cu cota de 99,11%, a avut posibilitatea, de rînd cu alți agenți economici, în condițiile unei concurențe loiale, să se dezvolte și să se impună pe piața farmaceutică ceea ce nu a făcut. Ca rezultat, actualmente, nu există careva premise noi care ar indica că investițiile preconizate vor ameliora situația.

Mai mult, autorul precizează în nota informativă necesitatea dezmembrării SA ”SanfarmPrim” prin condiționarea de către partenerii internaționali asupra deținerii în exclusivitate a acțiunilor de către stat, pentru a acorda suport material investițional. Totuși, această argumentare nu garantează atingerea scopului scontat prin reorganizarea societății, or, disponibilitatea acestor investiții nefiind garantată prin acțiuni concrete.

În condițiile în care S.A. „SanfarmPrim”, este un agent economic care acționează pe o piață concurențială, nu este clar în ce măsură aceasta poate să beneficieze de careva suport financiar special din partea statului, din mijloacele finanțatorilor externi.

Totodată, de remarcat că, suma investițiilor preconizate în mărime de 10 mln MDL este insuficientă pentru construcția și exploatarea unui depozit farmaceutic care ar corespunde standardului GDP, investițiile minime pentru un depozit care ar asigura volumele preconizate, cifrându-se la circa 3.5 mln EURO.

Însăși investițiile care sunt preconizate să fie efectuate de către finanțatorii externi vor fi condiționate de crearea unei întreprinderi viabile, în sensul că prețul la marfa livrată trebuie să asigure recuperarea investițiilor efectuate și dezvoltarea în continuare a întreprinderii, fiind astfel inexplicabil în ce măsură S.A. „SanfarmPrim” va fi în stare să livreze medicamentele la prețuri de producător și să admită vacanță la achitare mai mare de un an.

Totodată, pe lângă existența unor riscuri sporite cu privire la eficiența investiției în întreprinderea nou creată a unor mijloace financiare semnificative, crearea întreprinderii date comportă și riscuri corupționale esențiale.

## ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Fundamentarea economico-financiară a proiectului este expusă defectuos în nota informativă prin atribuirea cheltuielilor privind reorganizarea pe seama societății pe acțiuni nou create. În acest context, se formează o contradicție vădită la acordarea unor cheltuieli actuale (de exemplu, efectuarea procedurii de evaluare a patrimoniului acționarilor societății existente) unei societăți care se va crea ulterior.

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

La o examinare inițială a prevederilor proiectului acesta corespunde interesului public general, totuși, prin argumentarea insuficientă privind necesitatea elaborării proiectului, se creează pericolul de prejudiciere și lezare a drepturilor și intereselor acționarilor privați, cât și a agenților economici privați.

Totodată, reieșind din principiul existenței unei concurențe loiale, nu este clar din care raționament reies autorii proiectului când menționează că prezența unui nou operator economic, chiar aparținând statului, va conduce la „excluderea situației în care unii operatori economici privați, desemnați în calitate de câștigători ai procedurilor de achiziții publice de medicamente, nu și-ar executa obligațiile contractuale, prin refuzul livrării produselor respective.”

Considerăm decizia de dezmembrare (separare) a SA „SanfarmPrim”, cu crearea unei societăți cu capital integral de stat, ca fiind una radicală, or, statul deține suficiente pîrghii necesare pentru a interveni în timpul crizelor menționate, cât și în prevenirea acestora.

Astfel, este evident că, prin crearea întreprinderii date se va dori și se va merge spre monopolizarea pieții medicamentelor, ceea ce, contrar afirmațiilor autorilor proiectului, din contra va duce la majorarea prețului, existând riscul ca S.A. „SanfarmPrim” să preia rolul de intermediar între depozitele farmaceutice existente și spitale.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată.

Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntreținerea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul expertizării, proiectul este publicat pe pagina oficială a Ministerului Sănătății, termenul de prezentare a recomandărilor fiind stabilit corespunzător exigențelor Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului de act normativ, plasarea proiectului pe pagina web oficială a instituției.

Totodată, avînd în vedere nivelul de însemnătate a domeniului vizat prin proiect, considerăm că autorul urma să întreprindă și alte măsuri de asigurare a transparenței în procesul decizional, prevăzute de Legea nr.239/2008 și de Hotărîrea Guvernului nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Astfel, în situația în care există premise pentru denaturarea concurenței, întru evitarea

prejudicierii intereselor categoriilor menționate, urma ca proiectul să fie consultat și avizat, în mod obligatoriu, de autoritățile și instituțiile interesate, inclusiv, de către Consiliul Concurenței.

De asemenea, se consideră oportun ca proiectul să fie supus consultărilor publice la inițiativa autorului, precum și să fie transmis direct părților interesate, pentru expunerea opiniei.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigue

La pct.3, potrivit proiectului –

**”Ministerul Sănătății va asigura, în termen de 3 luni de la adoptarea prezentei hotărâri, adoptarea de către organele de conducere a societății pe acțiuni ”SanfarmPrim” a hotărârilor aferente procesului de reorganizare, transmitere a patrimoniului necesar activității către societatea pe acțiuni ”Moldfarm”...”**

Sintagma ”transmitere a patrimoniului necesar activității” comportă potențial coruptibil prin formularea cu sens echivoc a acesteia. Astfel, în procesul reorganizării divizarea patrimoniului are loc proporțional participării acționarilor.

**Recomandarea: Se recomandă substituirea sintagmei ”transmitere a patrimoniului necesar activității”, cu sintagma: „transmitere a patrimoniului statului”.**

### 2. Conflicte ale normelor de drept

La pct.1, potrivit proiectului –

**”Se acceptă propunerea Ministerului Sănătății privind:**

- 1) reorganizarea prin dezmembrare (separare) a societății pe acțiuni ”SanfarmPrim”;**
- 2) fondarea societății de acțiuni ”Moldfarm” din contul patrimoniului societății pe acțiuni ”SanfarmPrim” transmis în procesul reorganizării.”**

În conformitate cu prevederile art.69, alin.(1) Cod Civil, persoana juridică se reorganizează prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare. Astfel, art.79, alin.(3) Cod Civil, art.95, alin.(3) al Legii nr.1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni, stipulează că separarea are ca efect desprinderea unei părți din patrimoniul societății, care va continua să funcționeze după reorganizare, și transmiterea ei către una sau mai multe societăți existente sau care iau ființă”.

Totodată, conform art.95, alin.(4), lit.b) al Legii nr.1134/1997, dezmembrarea societății se efectuează prin divizarea bilanțului ei proporțional participării ce se separă deținute de acționari în capitalul social și în activele nete (la preț de piață) ale societății ce se reorganizează prin separare.

Iar potrivit art.70, alin.(4) Cod Civil, în cazul separării, o parte din drepturile și obligațiile persoanei juridice reorganizate trece, la fiecare din persoanele juridice participante la reorganizare (existente sau care iau ființă), în corespundere cu bilanțul de repartitie.

În contextul celor enunțate, se concluzionează că reorganizarea prin separare presupune operațiunea prin care din componența unei persoane juridice care nu-și pierde personalitatea juridică se desprind una sau mai multe persoane juridice.

Din conținutul normei prenotate, nu este clar cum va avea loc succesiunea drepturilor și obligațiilor patrimoniului statului și patrimoniului acționarilor minoritari a SA ”SanfarmPrim”, statutul acționarilor acționarilor privați, precum și faptul dacă SA ”Sanfarm Prim” va continua să

funcționeze după reorganizare.

Mai mult, nota informativă de asemenea nu menționează statutul ulterior al SA „SanfarmPrim” și a acționarilor privați, menționându-se doar despre crearea unei societăți pe acțiuni noi.

**Recomandarea: Reformularea subpct.2 din pct.1 al proiectului, cu următorul conținut: ”fondarea societății pe acțiuni ”Moldfarm” din contul patrimoniului statului din cadrul societății pe acțiuni ”SanfarmPrim” transmis în procesul reorganizării”, precum și specificarea expresă a continuării funcționării SA ”SanfarmPrim” în baza acțiunilor deținute de către acționarii privați.**

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

La pct.1, potrivit proiectului –

”Se acceptă propunerea Ministerului Sănătății privind:

- 3) reorganizarea prin dezmembrare (separare) a societății pe acțiuni ”SanfarmPrim”;
- 4) fondarea societății de acțiuni ”Moldfarm” din contul patrimoniului societății pe acțiuni ”SanfarmPrim” transmis în procesul reorganizării.”

Prin conținutul normei prenotate se atestă o lezare a drepturilor acționarilor privați, în lipsa unei specificații exprese privind situația ulterioară a acestora. Astfel, nu este clar dacă SA „Moldfarm” va achiziționa acțiunile acționarilor privați, SA „SanfarmPrim” își va desfășura ulterior activitatea în calitate de persoană juridică autonomă. De asemenea, prevederea în cauză creează incertitudine privind modalitatea partajării patrimoniului între acționarii statului și acționarii privați ai SA „SanfarmPrim”, succesiunea drepturilor și obligațiilor acestora, inclusiv cele litigioase.

**Recomandarea: Recomandăm autorului specificarea expresă a statutului SA „SanfarmPrim” în urma separării, modalitatea de partajare a patrimoniului între acționari și de succesiune a drepturilor și obligațiilor acestora, precum și dacă SA „Moldfarm” va înainta oferta de procurare a acțiunilor acționarilor privați.**

### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### ***8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare***

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Budeci  
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
13 Septembrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*