

Raport de expertiză

privind nivelul coruptibilității proiectului de Lege cu privire la parcurile industriale

Proiectul de Lege cu privire la parcurile industriale, reglementând, potrivit art. 1, modalitatea creării și funcționării parcurilor industriale, precum și mecanismul finanțării de stat a infrastructurii acestora, aparținând ramurilor de drept public, conține un potențial aprioric de coruptibilitate, dat fiind faptul că scopul reglementării rezidă în instituirea și menținerea unui echilibru între competențele organelor administrației publice și interesele rezidenților în domeniul vizat.

1. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de lege a fost elaborat de Ministerul Economiei și Comerțului, care este, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, organ central de specialitate al administrației publice centrale abilitat să promoveze politica unică a statului în domeniul asigurării creșterii economice a țării, una din principalele sarcini ale căruia, potrivit pct. 6 din Regulamentul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 908 din 25.08.2005, este elaborarea politicii de stat în domeniul activității investiționale. Parcurile industriale reprezintă, potrivit art. 2 din proiect, sunt teritorii pe care statul finanțează dezvoltarea infrastructurii de producție în scopul atragerii investițiilor și dezvoltării producției industriale. Obiectivul de bază al parcurilor industriale, potrivit art. 3 din proiect, este utilizarea mai eficientă a patrimoniului de stat, a potențialului industrial și productiv existent, precum și atragerea investițiilor în anumite regiuni ale țării.

Concluzii și recomandări: calitatea autorului proiectului nu trezește careva obiecții, proiectul fiind elaborat de autoritatea competentă.

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege, potrivit preambulului, face parte din categoria legilor organice. Conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, legile organice sînt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

Domeniul care ține de sfera de aplicare a proiectului nu se înscrie în domeniile expres prevăzute de Constituție ca fiind necesare de a fi reglementate prin lege organică.

Concluzii și recomandări: rămâne la discreția Parlamentului, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție, să decidă asupra faptului, dacă consideră necesară adoptarea de lege organică în domeniul reglementat prin proiect.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Oportunitatea proiectului de lege este motivată prin importanța continuării reformelor structurale, precum și perfecționării structurii economiei naționale prin axarea pe „economie inteligentă și inovațională”, parcurile industriale creându-se în scopul utilizării mai eficiente a patrimoniului de stat, precum și a potențialului industrial și productiv existent, atragerii investițiilor în unele regiuni ale țării.

Proiectul de lege determină modalitatea creării și funcționării parcurilor industriale, precum și mecanismul finanțării de stat a infrastructurii acestora.

Potrivit autorului, apariția în Republica Moldova a parcurilor industriale va permite crearea structurilor economice de mare eficacitate, tipice pentru economia țărilor dezvoltate.

Concluzii și recomandări: Nu putem să ne expunem exact asupra oportunității proiectului, acesta fiind prost justificat de către autor în nota informativă. De altfel, contrar Hotărârii Guvernului nr. 1230 din 24 octombrie 2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, nota informativă la proiect nu conține nici actul de analiză a impactului de reglementare.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Concluzii și recomandări: nu ne putem expune asupra acestui compartiment reieșind din faptul că autorul proiectului nu a estimat costurile de implementare a legii. Reținem comentariile noastre privind oportunitatea actului legislativ.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii legislative

Pentru a nu anticipa expertiza juridică a proiectului, efectuarea căreia ține de competența Ministerului Justiției, nu ne vom expune la acest comportament.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale

În conformitate cu art. 10 Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New-York la 31.10. 2003, semnată la Merida la 09. 12. 2003, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor

fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, și funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;
- publicarea informațiilor inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice;

Concluzii și recomandare: deși parcurile industriale nu țin de serviciul public, cu toate că administratorul de stat al parcului industrial, potrivit art. 7 alin. (2) din proiect, este funcționar public, în sensul celor expuse mai sus, pare oportună completarea proiectului de lege prin reglementări, care ar asigura transparența activității parcurilor industriale.

2. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

La evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ, ne vom referi doar la factorii coruptibilității, care pot fi comentați.

2.1 Ponderea și eventualul efect al normelor de trimitere și blanchetă

Proiectul de lege stabilește regimul juridic general de constituire și funcționare a parcurilor industriale, stabilește anumite principii de funcționare a parcurilor industriale, precum și anumite garanții pentru stimularea activității parcurilor industriale. Pentru acest motiv poartă un caracter destul de general, fapt ce a determinat o anumită pondere de norme de trimitere și blanchetă.

În proiect, norme de trimitere se conțin la:

- art. 7 alin. (2);
- art. 11.

În proiect, norme de blanchetă se conțin la:

- art. 5 alin. (1), (3), (4);
- art. 7 alin. (1), alin. (2);
- art. 8 alin. (5);

- art. 9 alin. (1), (3), (7) lit. e);
- art. 12 alin. (1).

Normele de trimitere nu trezesc careva obiecții, fiind, în deplină măsură, acoperite cu reglementări.

În ceea ce privește normele de blanchetă, acestea impune un nivel înalt de coruptibilitate al proiectului de act legislativ. Caracterul sporit al coruptibilității normelor de blanchetă se manifestă atunci când reglementarea detaliată a raporturilor de drept, cum ar fi actul normativ al Guvernului care va prescrie forma și ordinea de prezentare a rapoartelor privind activitatea parcului industrial și utilizarea infrastructurii acestuia (art. 8 alin. (5)), Regulamentul despre concursuri, care va reglementa ordinea efectuării concursului în cadrul parcului industrial și va fi aprobat de Guvern (art. 9 alin. (3)), s-a lăsat în competența unei autorități executive. Astfel autoritatea executivă este provocată să-și creeze condiții, care-i facilitează activitatea, mai ales, dacă luăm în considerație că proiectul de lege nu oferă nici careva începuturi de reglementări (cum ar fi anumite condiții de concurs, termene de procedură, responsabilități și sancțiuni pentru nerealizarea responsabilităților). De altfel, normele de blanchetă, la care ne-am referit în cele din urmă, sunt norme în alb. Astfel, oferă și mai mult potențial de coruptibilitate proiectului de lege.

Concluzii și recomandări: pentru a diminua eventualul efect al normelor de blanchetă, este important să se prevadă, prin lege, un anumit început de reglementări în domeniile de reglementare.

2.2. Nivelul atribuțiilor de reglementare, transmise în competența autorităților administrației publice

Competența Guvernului:

Potrivit proiectului, de competența Guvernului este:

- repartizarea mijloacelor financiare pentru crearea și dezvoltarea infrastructurii fiecărui parc industrial (art.5 alin. (3)), de aici, și din art. 7 alin. (1) din proiect, ar reieși că și crearea, propriu-zisă, a parcului industrial;

Concluzii și recomandări: de prevăzut expres că parcurile industriale se înființează prin hotărâre de Guvern.

- desemnarea administratorului de stat al parcului industrial (art. 7 alin. (1));

Concluzii și recomandări: de completat norma cu condiții exprese și exhaustive, pe care trebuie să le întrunească administratorul de stat (studii, experiență, calificări), precum și de concretizat calitatea acestuia (este colaborator al unuia

din ministerele de ramură, sau este o persoană din afara autorităților publice, având, în exclusivitate funcția de administrator de stat), de stipulat în ce măsură i se aplică acesteia prevederile Legii serviciului public.

- recepționarea rapoartelor privind activitatea parcului industrial și utilizarea infrastructurii acestuia, precum și stabilirea formei și ordinii de prezentare a rapoartelor (art. 8 alin. (5));

Concluzii și recomandări: prea mare spectru discreționar. Proiectul ar trebui să fie completat cu prevederi privind termenele de prezentare, responsabilități și sancțiuni. De altfel, ținem să menționăm confuzia care trezește aceste norme, prezentarea rapoartelor fiind de competența companiei gestionare, corelându-se cu prevederile art. 7 alin. (4) lit. e), care prescrie atribuția administratorului de stat să perfecteze și să prezinte Ministerului Industriei și Infrastructurii rapoartele despre activitatea companiei gestionare și eficiența utilizării infrastructurii parcului industrial. Astfel asupra aceluiași obiect, activitatea parcului industrial, chiar dacă este menționată compania gestionară, în cel din urmă caz, precum și asupra eficienței utilizării infrastructurii parcului industrial, se vor prezenta două rapoarte diferitor autorități.

- stabilirea ordinii efectuării concursului în cadrul parcului industrial (art. 9 alin. (4));

Concluzii și recomandări: prea mare spectru discreționar. Ar fi binevenite niște începuturi de reglementări. De fapt, asupra acestor lucruri ne-am expus mai sus.

- stabilirea termenului de funcționare a parcului industrial (art. 11 alin. (1)).

Concluzii și recomandări: în acest sens, reținem doar, că potrivit art. 10 alin. (1) parcul industrial se creează pe un termen nu mai mult de 10 ani cu posibila prelungire a activității acestuia încă pe 5 ani. Astfel, fără a stipula anumite condiții pentru determinarea și prelungirea termenului de funcționare a parcului industrial, se oferă Guvernului un prea larg spectru discreționar.

Competența autorităților publice:

Potrivit proiectului, de competența Ministerului Finanțelor ține:

- examinarea cererii de finanțare (art. 5 alin. (2));
- elaborarea proiectului de Hotărâre a Guvernului privind repartizarea mijloacelor financiare pentru crearea și dezvoltarea infrastructurii parcului industrial (art. 5 alin. (3)).

Concluzii și recomandări: proiectul este lacunar în ceea ce privește procedura de examinare a cererii de finanțare.

Potrivit proiectului, de competența Ministerului Industriei și Infrastructurii și Ministerului Economiei și Comerțului ține:

- expunerea avizelor asupra propunerilor de finanțare a creării și dezvoltării infrastructurii parcului industrial (art. 5 alin. (2));
- coordonarea condițiilor de selectare a rezidenților, precum și criteriile de determinare a câștigătorilor la concursuri, stabilite de către compania gestionară (art. 9 alin. (5)).

Concluzii și recomandări: Cea din urmă normă ar putea intra în conflict cu prevederile art. 9 alin. (4), care prescrie că ordinea efectuării concursului va fi stabilită de Regulamentul despre concursuri, aprobat de către Guvern.

De competența exclusivă a Ministerului Industriei și Infrastructurii ține:

- recepționarea rapoartelor despre activitatea companiei gestionare și eficiența utilizării infrastructurii parcului industrial de către administratorul de stat (art. 7 alin. (4) lit. e)).

Concluzii și recomandări: referitor la această normă ne-am expus mai sus. Ar fi binevenit de completat proiectul cu norme, care ar conține anumite începuturi de reglementări (periodicitatea, forma, ordinea de prezentare).

2.3. Nivelul responsabilității și atribuțiilor stabilite funcționarilor publici

Concluzii și recomandări: la acest comportament ne-am referit mai sus. Reglementările din proiect privind administratorul de stat sunt prea generale și necesită a fi concretizate. Pe lângă cele expuse mai sus, atragem atenția asupra prevederii art. 7 alin. (4) lit. a) din proiect, potrivit căreia administratorul de stat efectuează controlul asupra activității companiei gestionare privind crearea, dezvoltarea și utilizarea infrastructurii parcului industrial, fără a se stipula, bunăoară, ce se întâmplă în cazul, în care, în urma controlului sunt depistate anumite nereguli. Aceeași obiecție menținem și referitor la lit. d) a aceleiași norme, potrivit căreia administratorul de stat efectuează controlul asupra realizării contractelor între compania gestionară și rezidenții parcului industrial.

2.4. Procedurile administrative de control (intern sau ierarhic superior)

Concluzii și recomandări: proiectul nu conține careva proceduri administrative de control: nici intern nici ierarhic superior, decât cele, la care ne-am referit mai sus și asupra cărora ne menținem obiecțiile.

2.5. Nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi

Potrivit art. 6 alin. (2) din proiect, în calitate de inițiatori ai creării parcului industrial pot fi conducătorii organelor administrației publice locale, organelor ramurale ale administrației publice centrale, întreprinderilor de stat, care propun ofertele respective. Documentele care trebuie să fie anexate la solicitarea privind crearea parcului industrial sunt stipulate în alin. (3) al aceluiași articol.

Concluzii și recomandări: în opinia noastră ar trebui definit conceptul de teren liber (greenfield). Totodată ar trebui prescrise exact anumite termene de examinare a solicitării privind crearea parcului industrial, precum și de a substitui cuvintele „organelor ramurale ale administrației publice centrale” prin sintagma „organele centrale de specialitate ale administrației publice”, aducând prevederile din proiect în concordanță cu prevederile art. 24 din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern.

2.6 Nivelul transparenței funcționării

Ne-am referit la acest compartiment mai sus.

Expertiza a fost efectuată de:

Natalia Cheptea,
Inspector, Secția Prevenire și interacțiune civilă
