



CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-3634 din 22.06. 2017
La nr.175 din 05 iunie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii privind Zona Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” nr.1527-XIII din 19.02.1998.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.*

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4243 din 22.06.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii privind Zona Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” nr.1527-XIII din 19.02.1998 (inclusiunea a 2 terenuri – 50,3 ha și 41,9578 ha)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *„etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice”.* Mai mult ca

atît, art.11 alin.2² al aceleaşi legi prevede că „Anunţul privind organizarea consultărilor publice şi materialele aferente sunt făcute publice cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Potrivit Concepţiei privind cooperarea dintre Parlament şi societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373/2015, organizaţiile societăţii civile pot transmite contribuţii „în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectelor de acte legislative pe web-site-ul Parlamentului” (pct.4.3.1), iar „la expirarea termenului limită de recepţionare a contribuţiilor, Parlamentul va închide procesul de consultare asupra subiectului respectiv şi va trece la alte etape ale procesului legislativ” (pct.4.3.4).

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părţilor interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, anunţul cu privire la iniţierea elaborării proiectului de decizie nu se regăseşte pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparenţa procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparenţa în procesul decizional.

Deşi proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparenţa în procesul decizional, părţile interesate au avut acces la proiect şi materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunţat şi scopul real al proiectului

Autorul proiectului propune includerea în componenţa Zonei Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producţie „Valkaneş” a două terenuri – unul de 50,3 ha din mun.Comrat şi unul de 41,9578 ha din or.Ceadîr-Lunga. Autorul menţionează în nota informativă că includerea terenurilor este dictată de „iniţiativa autorităţilor locale”, precum şi de „dinamizarea şi impulsivitatea activităţii Zonei Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producţie „Valkaneş””. Urmare a includerii terenurilor se va crea două subzone noi în Comrat şi în Ceadîr-Lunga.

Totodată, autorul menţionează că „în cazul includerii teritoriilor vizate în componenţa zonei libere, există deja cîţiva potenţiali investitori cu proiecte investiţionale reale”.

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

Autorul proiectului urmăreşte asigurarea interesului public prin „asigurarea dezvoltării social-economice a UTA Găgăuzia şi a ţării în ansamblu, precum şi în scopul dinamizării şi impulsivităţii activităţii Zonei Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producţie „Valkaneş””.

Deşi se poate deduce din cele expuse supra că interesul public este asigurat, ţinînd cont că domeniul proprietăţii publice este unul extrem de vulnerabil la manifestări de corupţie, o argumentare insuficientă, fără careva informaţii suplimentare şi dovezi reale ce ar asigura cele menţionate de autor în nota informativă în privinţa investitorilor ce urmează să investească în zona economică liberă, face ca proiectul să fie unul purtător de interese cu riscul prejudicierii interesului public. Fără a nega necesitatea dezvoltării zonei economice libere cu atragerea potenţialilor investitori, lipsa dovezilor şi argumentelor concludente în privinţa investitorilor (menţionaţi în nota informativă) riscă să determine ineficienţa promovării proiectului şi riscuri de corupţie aferente.

În vederea excluderii riscului de prejudiciere a interesului public general, autorul proiectului urmează să prezinte domeniile de activitate propuse a fi desfășurate în zonă pe terenurile respective, planurile aprobate de către agenții economici, eventualele acorduri de cooperare cu autoritățile publice locale, mărimea contribuțiilor.

Astfel, autorul proiectului, la etapa promovării urmează să țină cont de prevederile statuate în Hotărîrea Guvernului nr.783 din 17.06.2002 despre aprobarea Concepției privind crearea și dezvoltarea zonelor economice libere, în special punctul 7 care prevede că:

„Propunerea de modificare a configurației zonei libere trebuie să conțină explicația motivată și argumentarea economică a oportunității acestei modificări, precum și proiectul nou de planificare a zonei libere, coordonat cu organele centrale și locale respective ale administrației publice.

Modificarea configurației zonei libere nu se admite, dacă prin aplicarea ei s-ar putea cauza prejudicii esențiale altor rezidenți ai zonei libere sau agenților economici din exteriorul zonei libere, precum și statului.

În cazul modificării configurației zonei libere, inclusiv al suspendării anticipate a funcționării unei subzone a zonei libere, statul garantează investitorilor – rezidenți ai zonelor libere respectarea tuturor garanțiilor de stat, prevăzute de legislația în vigoare.”

În acest sens, se impune ca nota informativă să fie suplinită cu argumente edificatoare, ceea ce va permite diminuarea factorului coruptibil de promovare a proiectului.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *”nota informativă care include:*
a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act legislativ, nota informativă întocmită în acest scop urmînd să conțină informații exhaustive și cît mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea, inclusiv, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui.

Deși autorul în nota informativă aduce argumente în ceea ce privește necesitatea includerii a două terenuri cu suprafața de 50,3 ha și, respectiv de 41,9578 în componența zonei economice libere, totuși, se constată că nu este efectuată o anticipare realistă a noilor reglementări și nu este prezentată o informație amplă privind oportunitatea operării de modificări în configurația zonei libere.

Ținînd cont că teritoriile incluse în componența zonei economice libere, precum și activitățile desfășurate în cadrul acestora beneficiază, conform cadrulul legal național, de regimuri preferențiale de aplicare a impozitelor și a altor taxe de stat, orice modificare a componenței zonei economice libere trebuie să se bazeze pe argumente/documente/analize care să fie obiectiv justificate în raport cu interesul public.

Astfel, nota informativă va conține informații ample, cu anexarea planurilor de afaceri, cu anexarea acordurilor de colaborare a agenților economici cu autoritățile publice locale, cu anexarea acceptului din partea autorităților statului a desfășurării genurilor de activitate propuse în cadrul zonei

economice libere pe teritoriile prenotate.

În altă ordine de idei, se atrage atenția că terenul cu nr.cadastral 9601238042 potrivit datelor sistemului informațional al Î.S. „Cadastru”, de facto, are suprafața de 31,9303 ha ceea ce diferă cu suprafața inclusă în proiect (50,3 ha) și, totodată, se atestă existența unei notări asupra imobilului – Î.M. „Gospodăria Locativ-Comunală pînă la data de 15.12.2044” în baza contractului de arendă nr.166 din 15.12.2014.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *„fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”*.

Autorul nu menționează expres în nota informativă dacă aprobarea și implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea de mijloace financiare din bugetul public național.

Cu toate acestea, autorul menționează în nota informativă că *„datorită unor investiții importante din partea autorităților locale și investitorilor străini în crearea și dezvoltarea infrastructurii industriale, de transport și comunale, în construcția halelor industriale, depozitelor și spațiilor pentru oficii, va spori atractivitatea investițională a acestor teritorii, ceea ce va contribui la atragerea investițiilor și realizarea noilor proiecte industriale pe acestea”*. Astfel, se deduce că autorul menționează că autoritățile publice locale vor asigura alocarea de mijloace financiare în dezvoltarea zonelor, ceea ce presupune necesitatea verificării existenței mijloacelor financiare în bugetele autorităților publice locale, or, fără a releva cuantumul surselor financiare disponibile în contul autorităților publice locale, există riscul a se considera neacoperirea financiară a dezvoltării zonei economice libere din partea autorităților publice locale.

În consecință, autorul proiectului urmează să prezinte informații detaliate privind mijloacele financiare, care, la etapa inițială sunt necesare a fi alocate de către autoritățile publice locale în dezvoltarea zonei economice libere.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *”textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul entităților date.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Reieșind din scopul scontat indicat de autor în nota informativă se va putea declara că prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	<p>Art.I</p> <p>Articolul 1 din Legea privind Zona Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” nr.1527-XIII din 19.02.1998, se completează, după cum urmează:</p> <p>„Se transmit următoarele terenuri:</p> <p>d) un teren de 50,3 ha cu numărul cadastral 9601238042, amplasat în mun.Comrat”;</p> <p>e) un teren de 41,9578 ha cu numărul cadastral 9602227003, amplasat în or.Ceadîr-Lunga”.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Prin includerea terenurilor respective în componența Zonei Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” se dorește extinderea teritoriului administrat de Administrația Zonei Libere prin dezvoltarea zonei. Ținând cont de faptul că scopul este unul de interes sporit pentru societate, autorul urmează să prezinte o abordare complexă a statutului terenurilor respective și o analiză detaliată, bazată pe acte doveditoare care să demonstreze investiții reale din partea agenților economici (menționați de către autor în nota informativă) în dezvoltarea zonei economice libere și a economiei naționale, în general.</p> <p>Fără argumente concludente cu dovezi de acte juridice încheiate, există riscul apariției unui efect opus celui scontat de autor și anume, prejudicierea interesului public manifestat prin obținerea acestor terenuri de către unele persoane cointerestate prin arendarea lor la prețuri derizorii și fără a crește productivitatea și dezvoltarea, per ansamblu, a zonei economice libere.</p> <p>În acest sens, proiectul promovează costuri exagerate de implementare în raport cu beneficiul public, precum și riscul promovării intereselor contrar interesului public.</p> <p>În altă ordine de idei, se atrage atenția că terenul cu nr.cadastral 9601238042 potrivit datelor sistemului informațional al Î.S. „Cadastru”, de facto, are suprafața de 31,9303 ha ceea ce diferă cu suprafața inclusă în proiect (50,3 ha) și, totodată, se atestă existența unei notări asupra imobilului – Î.M. „Gospodăria Locativ-Comunală pînă la data de 15.12.2044” în baza contractului de arendă nr.166 din 15.12.2014.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Propunerea autorului urmează să se bazeze pe dovezi privind deciziile adoptate de către autoritățile publice locale în privința oportunității includerii terenurilor respective în componența Zonei Antreprenoriatului Liber Parcul de Producție „Valkaneș”, astfel asigurîndu-se realizarea cerințelor la</p>
----	--

etapa de elaborare a unui proiect de decizie – proiectul să fie fundamentat; să aibă un caracter realist; să intervină în timp util; să fie oportun și să fie finalizat. La fel, suprafața terenului urmează să fie revizuită conform datelor sistemului informațional Î.S. „Cadastru” și analizată existența notării asupra imobilului prenotat.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public • Promovarea intereselor contrar interesului public 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale.

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect autorul propune includerea în componența Zonei Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” a două terenuri cu suprafața de 50,3 ha și, respectiv de 41,9578.

Nota informativă face referire la oportunitatea includerii acestor terenuri și prezintă unele informații privind agenții economici cointeresați în efectuarea de investiții în cadrul zonei, însă, în lipsa anumitor concretizări (prezentarea deciziilor adoptate de către autoritățile publice locale, acordurile de colaborare între autoritățile publice locale cu potențialii investitori, eventualele scrisori de intenție din partea agenților economici cu asigurarea prezentării credibile a surselor financiare real disponibile pentru a putea fi investite, etc) aplicarea în practică a prevederilor este plină de incertitudine, or, domeniul proprietății publice este extrem de vulnerabil la manifestări de corupție.

Se dovedește a fi deci necesar ca nota informativă să conțină o justificare suficientă a promovării proiectului.

22 iunie 2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Curmei, șef secție

