



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 062-3436 din 03.07.2020

La nr. 08-3831 din 29.07.2020

**Ministerul Economiei și
Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației.

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6621 din 03.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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 proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

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."*

Proiectul și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerul Economiei și Infrastructurii www.mei.gov.md, la compartimentul „Transparența/Anunțuri privind consultările publice” la data de 09 Iunie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

Totodată, menționăm că anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie este plasat pe pagina web oficială al autorului.

Astfel, se atestă că, în procesul de promovare a proiectului, asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Scopul proiectului constă în crearea mecanismului de finanțare a proiectelor de dezvoltare a inovațiilor și afacerilor pentru startup-uri IT, precum și revederea venitului asigurat al rezidenților parcului IT.*”

~~Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun următoarele amendamente la Legea nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației:~~

- prevederea și a altor venituri legale din care se va constitui sursa de venit a Administrației parcului;
- acordarea unor stimulente din partea statului rezidenților parcurilor IT, prin posibilitatea a de a beneficia de mijloace financiare din Fondul de susținere a inovațiilor digitale și startup-urilor tehnologice, care va funcționa în baza unui Regulament aprobat de Guvern;
- majorarea venitului lunar asigurat al angajaților rezidenților parcurilor IT de la 60% la 85% din salariul mediu prognozat pe economie;
- reducerea de la 3 luni la 30 zile calendaristice a termenului pentru rezoluțiunea contractului încheiat între rezident și Administrația parcului urmare a nerespectării angajamentelor contractuale asumate, etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a perfecționa cadrul legal din domeniul tehnologiei informației, fapt ce va asigura un suport financiar pentru dezvoltarea industriei tehnologiei informației și va determina ajustarea venitului lunar asigurat al rezidenților parcurilor din domeniul tehnologiei informației.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) *denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*

f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

În conținutul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*".

Potrivit notei informative: *„Aplicarea reglementărilor propuse nu va avea impact financiar asupra bugetului de stat.”*

Deși în nota informativă se menționează că amendamentele propuse nu vor avea impact financiar asupra bugetului de stat, totuși, majorarea venitului lunar asigurat al rezidenților parcurilor pentru tehnologia informației de la 60% la 85% va implica mijloace financiare suplimentare din bugetul public național, fiind necesară evaluarea impactului asupra bugetului public. Or, potrivit alin.(6) art. 131 din Constituția Republicii Moldova, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

În aceste condiții, este relevant alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care potrivit regulilor privind impactul financiar stabilește că, *„Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget”*.

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziilor care au un impact bugetar, se atestă necesitatea promovării proiectului vizat prin fundamentarea economico-financiară în conformitatea cu alin.(1) și alin.(2) art.17 al Legii nr.181/2014 și lit.e) alin.(1) art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fapt care va determina realizarea proiectului prenotat.

Astfel, autorul nu a argumentat din punct de vedere economico-financiar sursa și necesitatea alocării mijloacelor financiare necesare realizării amendamentelor propuse și nici nu a fundamentat disponibilitatea sumei necesare în bugetul public, fapt ce riscă să determine un caracter declarativ al proiectului, iar scopul propus să nu fie realizat.

În consecință, rezultă că implementarea proiectului va necesita cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt ce implică evaluarea impactului presiunii asupra bugetului public.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
 f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
 g) se evită tautologiile juridice;
 h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

În conținutul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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

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. alin.(1) din proiectul de lege (1) La articolul 6, alineatul (3) prima propoziție se substituie prin următorul text: „Sursele de venit ale Administrației parcului se constituie din cotizațiile obligatorii ale rezidenților parcului, precum și <u>alte venituri legale</u>. Mărima cotizațiilor obligatorii ale rezidenților parcului este stabilită de Administrație în conformitate cu regulamentul acesteia, în funcție de numărul rezidenților parcului și venitul din vânzări al acestora.”</p>
<p>Obiecții: Potrivit normei propuse, se stabilește sursa de venit a Administrației parcului din cotizațiile obligatorii ale rezidenților parcului, precum și „alte venituri legale”.</p> <p>În partea a doua a reglementării se menționează trimiterea la Regulamentul aprobat de Administrația parcului cu privire la mărimea cotizațiilor obligatorii ale rezidenților parcului, fără a fi incluse și alte venituri legale.</p> <p>Analizând propunerile promovate de proiect, în coroborare cu prevederile legale actuale, precum și standardele naționale și Internaționale anticorupție stipulate în art.5 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007, care stabilește că „<i>Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparentă și</i></p>

responsabilitate."

Astfel, menționarea în proiect a altor venituri legale, fără a face trimitere expresă la prevederile legale în baza cărora acestea se constituie, dar și fără stabilirea mărimii și modului de calculare a acestora în conformitate cu Regulamentul aprobat de Administrație, constituie un cumul de circumstanțe care pot genera riscuri de corupție formate din determinarea discreționară a surselor de venit considerate de însăși Administrație ca fiind legale, amplificate la determinarea abuzivă și discriminatorie (risc de concurență neloială) în privința subiecților respectivi.

Pericolul coruptibilității prevederii defectuoase rezidă în promovarea unor standarde de reglementări cu risc generativ de corupție, cu acordarea unor oportunități discreționare nelimitate exponenților din cadrul Administrației parcului, de a beneficia de anumite surse „legale” de venit pentru servicii improprii acestei activități, fără a fi reglemente în nici un mod criteriile de determinare a acestor prestații și calcularea lor în dependență de natura și volumul serviciilor prestate. Aceste practici pot duce la dezvoltarea unor relații care ar inhiba concurența economică și, în cele din urmă, ar stagna sau chiar suprima dezvoltarea sectorului IT în Republica Moldova, ceea ce este contrar interesului public.

Recomandări:

Reglementarea normei în următoarea redacție: „Sursele de venit ale Administrației parcului se constituie din cotizațiile obligatorii ale rezidenților parcului, precum și alte venituri legale rezultate din atribuțiile prevăzute în art.13 lit.h). Mărimea cotizațiilor obligatorii ale rezidenților parcului este stabilită de Administrație în conformitate cu regulamentul acesteia, în funcție de numărul rezidenților parcului și venitul din vânzări al acestora. Mărimea veniturilor legale rezultate din atribuția Administrației parcului reglementată de art.13 lit. h), este stabilită de Administrație în conformitate cu regulamentul acesteia, în funcție de natura și volumul serviciilor prestate.”

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Economiei și Infrastructurii care are drept obiectiv aprobarea unor amendamente la Legea nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației, în vederea prevederii și a altor venituri legale din care se va constitui sursa de venit a Administrației parcului, a acordării unor stimulente din partea statului rezidenților parcurilor IT, prin posibilitatea a de a beneficia de mijloace financiare din Fondul de susținere a inovațiilor digitale și startup-urilor tehnologice, care va funcționa în baza unui Regulament aprobat de Guvern, a majorării venitului lunar asigurat al angajaților rezidenților parcurilor IT de la 60% la 85% din salariul mediu prognozat pe economie, precum și a reducerii de la 3 luni la 30 zile calendaristice a termenului pentru rezoluțiunea contractului încheiat între rezident și Administrația parcului urmare a nerespectării angajamentelor contractuale asumate, etc.

Cu referire la nota informativă aferentă proiectului, atenționăm asupra completării acesteia conform anexei nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stabilește descrierea impactul economico-financiar, sub aspectul disponibilității, având în vedere necesitatea alocării mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public pentru majorarea venitului lunar asigurat al rezidenților

parcurilor pentru tehnologia informației de la 60% la 85% din cunatumul salariului meniu lunar pe economie.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va condiționa apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă reglementări defectuoase în privința stabilirii echivoce a veniturilor legale din care se va constitui sursa de venit a Administrației parcurilor, precum și lipsa stabilirii mărimii și modului de calculare a acestora în temeiul unui Regulament aprobat de Administrație, ceea ce arogă discreții excesive persoanelor responsabile, de a decide în mod abuziv în privința determinării tendențioase a veniturilor legale, fapt care, la aplicare, va prejudicia interesul public.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

03.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

Gonta M.