



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

Nr. 06/615 din 31.01. 2017

La nr.04/4-236 din 16 ianuarie 2017

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă comunicăm că urmare a aprobării unei noi Metodologii de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative prin Ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr.179 din 17 noiembrie 2016, începând cu 01 ianuarie 2017 rapoartele de expertiză anticorupție ale Centrului Național Anticorupție se prezintă într-un nou format.

Astfel, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea Legii cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr.81-XV din 18 martie 2004, efectuat conform metodologiei noi.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

MINISTERUL ECONOMIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>1132</u>
Indexul	
" <u>02</u> " <u>02</u>	20 <u>17</u>



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/3886 din 24.01.2017

la proiectul de lege pentru completarea Legii cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr.81-XV din 18 martie 2004

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 Guvernul, autor nemijlocit Ministerul Economiei, 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.6-11 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, după cum urmează: <http://mec.gov.md/ro/content/anunturi-de-proiecte-si-consultari-publice> și

portalul <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3809>, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate și autorul a respectat termenul stabilit acestora pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Prin urmare, considerăm că în procesul de promovare a proiectului au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a proiectului este: *"ameliorarea climatului investițional, asigurarea realizării proiectelor investiționale strategice și definirea clară a drepturilor, obligațiilor și facilităților investiționale prevăzute pentru proiectele investiționale strategice destinate economiei naționale, inclusiv suportul administrativ acordat investitorilor de către stat"*.

Totodată, analizând prevederile proiectului, constatăm că scopul real al promovării acestuia nu diferă de scopul anunțat.

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

Prevederile proiectului promovează interesele investitorilor străini de a beneficia de Acorduri investiționale cu Guvernul. Astfel, aprobarea acestuia poate eventual contribui substanțial la dezvoltarea ramurilor economiei naționale, în special cele de producție, atragerea investițiilor străine directe, a tehnologiilor moderne și crearea locurilor suplimentare de muncă. Prin urmare, apreciem faptul că promovarea intereselor investitorilor străini în acest context, este conformă interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.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."*

Autorul a reliefat în conținutul notei informative argumente elocvente, care evidențiază *temeiul legal* (pct.3 al Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.511 din 25 aprilie 2016), *principalele prevederi a proiectului și impactul scontat* (încheierea cu investitorii strategici a acordurilor de investiții privind realizarea proiectelor investiționale, reducerea riscului investițional, etc.).

Totodată, autorul nu reglementează aspecte ce vizează condițiile ce au impus elaborarea proiectului și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul

compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. De asemenea, evidențiem faptul că argumentele ce vizează experiența statelor străine la capitolul dat sunt general expuse („*practica internațională de încheiere a acordurilor investiționale cu investitori strategici, în deosebi în țările cu economii în tranziție, s-a dovedit a fi extrem de eficientă*”) și nu conferă forță probantă suplimentară notei de argumentare.

Prin urmare, remarcăm întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative și recomandăm autorului suplimentarea conținutului notei de argumentare și concretizarea statelor de referință ce implementează astfel de practici de încheiere a acordurilor investiționale cu investitori strategici, modul de implementare și impactul acestora asupra dinamicii pozitive a indicilor economici a statului.

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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *”e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *„(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, contrar prevederilor menționate ale Legii nr.780/2001 și ale Legii nr.235/2006. În special, considerăm că prevederile proiectului încalcă următoarele principii de bază de reglementare a activității de întreprinzător prevăzute la art.4 al Legii 235/2006:

- ”a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;*
- b) transparența decizională [...];*
- c) analiza impactului de reglementare; [...]*
- e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.”*

Proiectul stabilește precondiții pentru încheierea Acordurilor investiționale de către Guvern cu agenții economici străini (investitorii străini) inclusiv în contextul acordării acestora în temeiul art.13 al Legii nr.81 din 18 martie 2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător a facilităților fiscale și vamale convenite în conformitate cu legislația fiscală și vamală a Republicii Moldova.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

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 operează cu noțiuni nereglementate de cadrul normativ pertinent (*"proiecte strategice"*), fapt care nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă stabilite de art.19 al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Aspectele date au fost analizate detaliat în capitolul III al prezentului raport de expertiză anticorupție *"Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție"*, cu delimitarea riscurilor aferente aprobării deciziei cu neînălțurarea carenței date.

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

Amendamentele propuse prin prezentul proiect vizează activitatea Guvernului în contextul reglementării prerogativei acestuia de elaborare, adoptare, încheiere și monitorizare a implementării Acordurilor de investiții privind realizarea proiectelor investiționale.

Totodată, în cadrul procesului de expertiză a proiectului înaintat, au fost delimitate carențe ce pot determina disfuncționalitatea procesului reglementat și exercitarea unor atribuții excesive de către subiecții responsabili în contextul determinării proiectelor investiționale care se includ în categoria *"proiecte strategice"* și riscuri de corupție aferente procesului în speță.

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

Ținând cont de eventualul aport al implementării proiectului la dezvoltarea ramurilor economiei naționale, apreciem faptul că acesta va contribui la realizarea drepturilor fundamentale ale omului stipulate de art.43, 46 al Constituției RM „Dreptul la asistență și protecție socială” și „Dreptul la muncă și la protecția muncii”, intervenind inclusiv în contextul obligației statului de a asigura măsuri elocvente pentru ca orice om să aibă un

nivel de trai decent și realizării libere a dreptului cetățeanului la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

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

1.	<p>Pct.1 al proiectului:</p> <p>„Articolul I.- Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr.81-XV din 18 martie 2004 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova), cu modificările și completările ulterioare se completează cu articolul 12/1 cu următorul cuprins:</p> <p>(12/1) În scopul definirii clare a drepturilor, obligațiilor și facilităților investiționale stabilite pentru proiectele strategice destinate economiei naționale, Guvernul poate încheia Acorduri de investiții privind realizarea proiectelor investiționale”.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Amendamentul propus operează cu noțiuni nereglementate de cadrul normativ pertinent (<i>“proiecte strategice”</i>), fapt care determină incertitudine vis-à-vis de esența, natura acestora și particularităților specifice acestora.</p> <p>Circumstanța în cauză poate determina dificultăți la etapa implementării normei și exercitarea unor atribuții excesive de către subiecți responsabili în contextul determinării proiectelor investiționale care se includ în categoria în speță și riscuri de corupție aferente procesului în speță.</p> <p>În acest context, ținând cont de lipsa unor prevederi directorii, la etapa implementării prevederilor proiectului și inițierii negocierilor privind încheierea acordurilor investiționale există riscul aprecierii discreționare a normei în contextul aprecierii care investitor poate fi subiect al unui astfel de Acord și favorizarea unor anumiți agenți economici în detrimentul altora și a interesului public general.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>În contextul celor sus-menționate, se impune necesitatea reglementării noțiunii de <i>“proiecte strategice”</i> sau a unor criterii pertinente ce vor permite delimitarea clară a proiectelor în speță.</p> <table border="1" data-bbox="240 1372 1455 1562"> <tr> <td data-bbox="240 1372 812 1562"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive. </td><td data-bbox="812 1372 1455 1562"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism. </td></tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive. 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism.
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive. 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism. 		

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost inițiat cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent, însă nota informativă nu reflectă aspecte ce vizează condițiile ce au impus elaborarea proiectului și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, fapt care determină insuficiența bazei de argumentare expuse pentru promovarea proiectului. În acest context, accentuăm necesitatea revizuirii notei informative și reflectarea aspectelor deficitare.

Totodată, menționăm faptul că în redacția propusă, prevederile proiectului pot determina

anumite disfuncționalități a proceselor reglementate ce vizează procesul de determinare a proiectelor investiționale care se includ în categoria *"proiecte strategice"*.

Prin urmare, redacția proiectului necesită a fi revăzută prin prisma recomandării înaintate în raportul de expertiză.

24 ianuarie 2017



Expert al Direcției legislație și expertiză
anticorupție:
Cristina Chistol, inspector superior