

15 Iunie 2007, nr. 237

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la parcurile industriale

(înregistrat în Parlament cu numărul 1951 din 22 Mai 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la parcurile industriale .

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Academia de Științe a Republicii Moldova, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Conform notei informative, acesta este elaborat în conformitate cu Planul de acțiuni privind realizarea Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1288 din 9.11.2006. Necesitatea elaborării acestui proiect de lege este condiționată de importanța continuării reformelor structurale, precum și perfecționării structurii economiei naționale prin axarea pe "economie inteligentă și inovațională" în vederea asigurării amplasării unor activități de producere cu valoare adăugată înaltă. Apariția în Republica Moldova a parcurilor industriale va permite crearea structurilor economice de mare eficacitate, tipice pentru economia țărilor dezvoltate.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**
- 6. Suficiența argumentării.** Proiectul este argumentat și permite înțelegerea poziției și scopurilor urmărite de autorul proiectului.
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.
Proiectul nu face referință la legislația comunitară și alte standarde internaționale.
- 8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele

legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Deși implementarea proiectului de lege de modificare va necesita cheltuieli financiare, un asemenea calcul lipsește în nota de fundamentare, indicându-se doar că pentru finanțarea creării și dezvoltării infrastructurii parcurilor industriale în bugetul de stat se prevede un articol aparte pentru fiecare an de gestiune.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Considerăm că proiectul de lege în cauză promovează interesele investitorilor, fapt ce corespunde interesului public. Concomitent, unele prevederi din proiect stabilesc "facilități" neîntemeiate și ilegale administratorului de parcuri industriale, precum și o competență neconstituțională a Guvernului.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Prejudiciu ar putea fi determinat de costurile ce însoțesc crearea unor asemenea parcuri industriale.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu reglementează, decît tangențial, activitatea autorităților administrației publice centrale/locale.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|------------------|--|---|--|--|
| 1 | Art. 5 alin. (5) | "În cazul constituirii parcurilor industriale pe terenul neocupat de imobil, Guvernul, <u>în condițiile legii</u> , va asigura executarea tuturor procedurilor legate de excluderea terenului din circuitul agricol, inclusiv scutirea de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinației sau pentru scoaterea din circuitul agricol a terenului aferent parcului industrial se va efectua <u>conform legislației în vigoare</u> " | Conform art. 72 din Codul Funciar (Legea nr. 828 din 25.12.91) schimbarea destinației terenurilor silvice de calitate superioară, a terenurilor ocupate de parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice este interzisă. Astfel art. 5 alin. (5) nu ținea seama de această restricție creînd norme de drept de același nivel (Codul funciar este și acesta o lege organică). | Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept | Revizuirea alin. (5) din art. 5 în scopul excluderii conflictului normelor de drept. |
| 2 | Art. 8 alin. (4) | <i>Responsabilitatea pentru utilizarea rațională și conform destinației a mijloacelor financiare alocate de la bugetul de stat sau de la bugetele unităților administrativ teritoriale pentru constituirea parcurilor</i> | Obiecția privește reglementarea răspunderii "organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale la inițiativa cărora se constituie parcul industrial". Considerăm o asemenea prevedere mult prea vagă, concomitent și contradictorie, deoarece insuccesul parcului industrial sau utilizarea mijloacelor contrar destinației lor reprezintă o | Coruptibilitate Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune | Reexaminarea integrală a alin. (4) art. 8 din proiect. |

| | | | | | |
|---|---------------------------|--|---|--|---|
| | | <i>industriale o poartă administrația parcului, precum și organele centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrației publice locale, la inițiativa cărora se constituie parcul industrial</i> | faptă penal condamnabilă, însă care nu trebuie și nici nu poate afecta inițiatorul creării parcului industrial. Lipssește legătura dintre cauză și efect. În mod similar am putea invoca, drept exemplu al incorectitudinii unei asemenea prevederi, dacă Guvernul (autor al prezentului proiect de lege și respectiv autor al inițiativei parcurilor industriale) ar fi responsabil pentru abuzurile admise de administratorii acestora sau a agenților economici ce activează în asemenea parc. | | |
| 3 | Art. 10 alin. (2) | "(2) În hotărîrea privind selectarea investitorului privat, <u>după caz</u> , Guvernul va indica condițiile de participare a statului sau autorităților administrației publice locale și investitorilor privați în procesul de finanțare a parcului industrial, inclusiv condițiile de asociere cu investitorul privat, prin crearea întreprinderilor mixte cu capital public - privat." | Obiecția se referă la prevedere care stabilește că în hotărîrea privind selectarea investitorului privat "după caz" Guvernul va indica condițiile de participare. Utilizarea textului "după caz" denotă un risc înalt de coruptibilitate la faza organizării concursului pentru selectarea investitorului privat. | Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Reexaminarea necesității stabilirii sintagmei "după caz". |
| 4 | Art. 11 alin. (5) lit. b) | Rezidenții parcului industrial vor fi obligați să facă defalcări/plăți administrației parcului industrial în valoare de 0,1% din valoarea vânzărilor nete | Avînd în vedere că conform art. 8 alin. (2) din proiectul de lege finanțarea parcului industrial va avea loc din contul bugetului de stat/local, toate veniturile parcului industrial urmează, în opinia noastră, de asemenea să fie defalcate în buget, care ulterior ar putea fi realocate, dacă se va considera necesar și în limitele Legii bugetului pentru anul respectiv. Nerespectarea însă a acestei exigențe și acceptarea opțiunii propuse de Guvern presupune faptul creării de noi fonduri speciale extrabugetare, caracterul negativ și discriminator al cărora deja nu se pune la îndoială. Mai mult decît atât, avînd în vedere faptul că finanțarea parcului industrial urmează să aibă loc din diferite surse de venit - aceasta va crea premisele unei lipse de control asupra gestiunii mijloacelor financiare, iar, finalmente, neeficiența acestora sau abuzuri, acte de corupție. Considerăm că toate plățile indicate la art. 11 alin. (5) trebuie să fie defalcate doar în bugetul de stat/local finanțator, iar parcul industrial să activeze conform liniei bugetare (fapt care este reiterat în nota de fundamentare la proiectul de lege). | Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive | Revizuirea prevederilor respective |
| 5 | Art. 11 alin. (5) lit. d) | "d) cotizațiile benevole ale rezidenților parcului industrial pentru dezvoltarea infrastructurii acestuia"; | Considerăm includerea unei asemenea prevederi drept una abuzivă apriori, deoarece prezumă posibilitatea "extorcării" de cotizații benevole de la rezidenții parcului industrial. Considerăm, dacă și va apărea o asemenea dorință din partea rezidenților, aceștia ar putea face alocații, iar parcul industrial va putea beneficia de ele în condițiile Legii nr. 1420 din 31.10.2002 cu privire la filantropie și sponsorizare. | Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive | Excluderea prevederii respective |
| 6 | Art. 11 alin. (6) | "(6) Toate taxele și plățile percepute de administrația parcului industrial, constituit în | Ținînd cont de cele relatate la art. 11 alin. (5) și avînd în vedere Hotărîrea Curții Constituționale nr.18 din 06.10.2005 pentru controlul | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului | Revizuirea normei respective, prin stabilirea autorității nemijlocit competente |

| | | | | | |
|---|------------------|--|---|--|--|
| | | baza activelor publice, se adoptă de către Guvern, cu coordonarea prealabilă cu Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Administrației Publice Locale și autoritățile administrației publice locale". | constituționalității unor prevederi din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului "Cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă a deținătorilor de autovehicule și vehicule electrice urbane" nr.956 din 28 decembrie 1994, considerăm că norma art. 11 alin. (6) ar reprezintă o tentativă de depășire a atribuțiilor Guvernului statuate la art 102 alin. (2), fiind o ingerință în activitatea/competența Parlamentului. | | de stabilirea taxelor. |
| 7 | Art. 11 alin (9) | " (9) În toate cazurile de dare în locațiune a obiectelor specificate la alin.(8) al prezentului articol, administrația poate aplica coeficienții de micșorare în valoare nu mai mică decât 30 la sută din prețurile normative". | Nu precizează în ce condiții se permite abaterea de la normative stabilite la prețurile pentru darea în locațiune, iar în lipsa unei asemenea reglementări textul "administrația poate aplica coeficienții de micșorare" determină un risc deosebit de înalt de coruptibilitate. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Reexaminarea alineatului prin eliminarea cuvântului "poate". |

Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul legii poate fi adoptat cu condiția excluderii elementelor care afectează integritatea și previzibilitatea, inclusiv cu caracter de coruptibilitate, menționate în tabelul inclus la punctul 12 din prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției