



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărârii Consiliului Concurenței cu privire la aprobarea actelor normative necesare punerii în aplicare a prevederilor Legii nr. 139 din 15.06.2012 cu privire la ajutorul de stat (Anexa nr. 7 - Regulamentul privind ajutorul de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ (departamental) este Consiliul Concurenței.

b. Categoria actului normativ (departamental) propus este regulament, ceea ce corespunde art. 10 și 13 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale autorităților publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Anexa nr.7 la proiectul de hotărâre a Consiliului Concurenței promovează proiectul unui regulament care are drept scop reglementarea ajutorului de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare. În același timp, un alt obiectiv propus este asigurarea aplicării/implementării prevederilor Legii cu privire la ajutorul de stat nr.139 din 15.06.2012.

d. Suficiența argumentării. Temeiul elaborării proiectului de regulament supus expertizei constă în prevederile lit. d) a alin. (1) al art. 5 din Legea nr.139 din 2012, cât și în prevederile unor acte internaționale din domeniul ajutoarelor de stat. Potrivit autorului, promovarea proiectului se justifică prin transpunerea în legislația națională a cadrului comunitar din domeniul ajutorului, precum și prin asigurarea/dezvoltarea concurenței pe piețele din Republica Moldova. Impactul scontat în urma promovării respectivului regulament este acordarea ajutoarelor de stat care să contribuie la dezvoltarea activităților de cercetare, dezvoltare și inovare – obiectiv de interes public.

Proiectul regulamentului în cauză este unul oportun, însă aplicabilitatea adecvată a normelor inserate nu poate fi asigurată din considerentul că unele din ele sunt lipsite de precizie și oferă câmp pentru interpretări preferate și/sau comportament discreționar din partea responsabililor de aplicare a normelor din proiect, precum și pot constitui cerințe excesive pentru întreprinderi – potențiali beneficiari de ajutor de stat. În acest context, este necesară revizuirea normelor abordate în Capitolul II (Evaluarea în fond a proiectului) din prezentul

raport.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

În ceea ce privește fundamentarea economico-financiară a proiectului este relevant faptul că cheltuielile financiare pe care le va implica realizarea proiectului dat urmează a fi acoperite din bugetul de stat și țin nemijlocit de asigurarea activității autorității de concurență. Însă, nu poate fi dedus dacă realizarea prevederilor în cauză se va asigura din contul resurselor bugetare deja alocate autorității de concurență sau urmează a fi alocate ulterior, ceea ce implică necesitatea confirmării disponibilității acestor resurse.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Dat fiind faptul că o parte din normele propuse în proiectul de regulament comportă un caracter discreționar cât și o insuficiență a mecanismelor de implementare, se constată faptul că unele reglementări sunt în favoarea exclusivă a autorităților publice (Consiliul Concurenței, autoritățile publice prin intermediul cărora se acordă ajutorul de stat), dar nu a agenților economici – beneficiari de astfel de ajutor din partea statului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. În ceea ce privește transparența în procesul decizional, menționăm că este dificil de constatat dacă au fost sau nu întrunite cerințele impuse de prevederile Legii nr.239-XVI din 13.11.2008, deoarece pagina web oficială a autorului, la momentul efectuării expertizei, a fost nelucrativă. Or, autorul nu a specificat în notă realizarea altor măsuri prevăzute de legea respectivă, cum ar fi expedierea prin intermediul poștei electronice părților interesate, afișarea la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzarea în mass-media a proiectului promovat.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct. 45 din proiectul de regulament:

„45. Intensitatea prevăzută la pct.42 pentru cercetarea aplicată și dezvoltarea tehnologică poate fi majorată cu 10 puncte procentuale, în cazul întreprinderilor mijlocii, și cu 20 de puncte procentuale, în cazul întreprinderilor mici.”

Pct.42 din proiectul regulamentului clasifică intensitatea ajutoarelor în dependență de caracterul cercetării (fundamentală, aplicată sau dezvoltare tehnologică), iar în pct.45, deja, după categoria întreprinderilor beneficiare. Deși în prevederile proiectului autorul pune accentul preponderent pe susținerea întreprinderilor mici și mijlocii, în pct.45 acest fapt nu poate fi confirmat, deoarece majorarea punctelor procentuale (cu 10 pentru întreprinderile mijlocii și, respectiv, 20 – pentru cele mici) este lăsată la discreția responsabilului de aplicare a normei în cauză – persoana care decide asupra majorării punctelor. Din cele prevăzute de autor nu pot fi deduse circumstanțele de care depinde majorarea respectivă pentru a putea justifica discreția identificată. În lipsa unui mecanism care să determine cazurile când intensitatea poate sau nu fi majorată în sensul pct.45, discreția dată este inadmisibilă, deoarece va micșora posibilitățile întreprinderilor mici și mijlocii în obținerea ajutoarelor pentru cercetare și dezvoltare.

Recomandarea: În vederea excluderii unor eventuale discreții din partea unor responsabili, recomandăm autorului de a substitui în textul pct. 45 din proiectul de regulament sintagma „poate fi majorată” cu cuvintele „se majorează”.

Pct. 46 din proiectul de regulament:

„46. Pentru cercetarea și dezvoltarea tehnologică se poate adăuga o primă de 15 puncte procentuale, până la maximum 80% din intensitatea ajutorului, în cazul în care:”

Este prevăzută majorarea intensității ajutoarelor în raport cu marjele prevăzute la punctele 42 și 45 din proiectul de regulament. Majorarea respectivă este destinată unui șir de situații expres enunțate în subpunctele 1), 2) și 3) ale pct.46. Dar, în contextul examinării tuturor prevederilor inserate în pct.46, atenționăm asupra faptului că redacția expusă denotă un eventual caracter coruptibil exprimat prin posibilitatea manifestării comportamentului discreționar din partea persoanelor ce decid asupra majorării. Riscul ce derivă din norma expusă constă în faptul că chiar dacă este identificată/constatată una din situațiile din subpunctele 1), 2) și 3), majorarea cu 15 puncte procentuale nu este garantată. Această concluzie se deduce din faptul că nu sunt expuse careva criterii în baza cărora se va

constata oferirea acestor 15 puncte procentuale. Prin urmare, nu este clar cum vor decide responsabilii autorității publice de a acorda sau nu prima de 15 puncte procentuale.

Recomandarea: Pentru a nu admite careva discreții responsabililor din autoritățile publice care acordă ajutor de stat, propunem autorului de a substitui în textul pct. 46 din proiect sintagma „se poate adăuga” cu cuvintele „se adaugă”.

Pct. 51 din proiectul de regulament:

“51. Dacă Consiliul Concurenței consideră că programul prevăzut la pct.50 este compatibil, ajutorul poate fi acordat pe baza echivalentului-subvenție brut al avansului rambursabil, până la limitele intensităților ajutoarelor prevăzute la pct.54”

Este reglementat ajutorul de stat acordat pe baza echivalentului-subvenție brut al avansului rambursabil. Consiliul Concurenței acordă ajutorul în limitele pct.51 ca urmare a examinării metodologiei utilizate de către furnizor (reieșind din pct.50). Însă, analizând norma pct.51 relevăm că acordarea avansului rambursabil care poate fi considerat un ajutor de stat este vulnerabilă din punct de vedere al comportamentului discreționar al angajaților Consiliului. De asemenea, norma expusă în pct.51 oferă posibilități de a aprecia programul prevăzut la pct.50 în mod subiectiv. Chiar dacă Consiliul „consideră” acest program drept unul compatibil, acordarea ajutorului poate fi tergiversată reieșind din interesul responsabilului de aplicare. În acest sens, atenționăm asupra redacției formulate de autor prin intermediul sintagmelor de genul „consideră” și „poate fi acordat” care consolidează oportunitățile responsabililor în cauză de a decide în baza unor criterii necunoscute. Apreciem drept inadmisibile astfel de discreții în luarea deciziilor care recurg din pct.51 din următoarele considerente: Metodologia notificată Consiliului de către furnizor precum și programul conceput pentru îndeplinirea intensităților maxime prevăzute la pct.54 se bazează pe date care pot fi verificate. Astfel, în baza verificării respective poate fi stabilit în mod obiectiv dacă programul vizat este sau nu compatibil. În acest context, constatăm că norma de la pct.51 trebuie redată într-o formă/compatibil în care să indice prompt acțiunea pe care urmează Consiliul să o întreprindă fără acordarea anumitor discreții.

Recomandarea: Considerăm necesară substituirea în textul pct.51 a cuvântului „consideră” cu cuvântul „constată” și a sintagmei „poate fi acordat” cu sintagma „se acordă”. Astfel va fi înlăturat caracterul discreționar al normei, precum și se va spori aplicabilitatea acesteia.

Pct.65 din proiectul de regulament:

Sunt înaintate prevederi referitoare la posibilitatea cumulării ajutoarelor. În acest sens, autorul propune două oportunități, și anume: 1) – cu alte ajutoare acordate în conformitate cu prezentul cadru, și 2) – cu un ajutor autorizat în prealabil de Consiliul Concurenței.

În ceea ce privește opțiunea a doua, remarcăm că aceasta implică mai multe neclarități ce pot apărea în momentul aplicării normelor în cauză. Nu este relevant mecanismul determinării ajutorului cu care poate fi cumulat, precum și este dificil a deduce finalitatea opțiunii a doua, deoarece regulamentul dat cât și alte regulamente din domeniul ajutoarelor conțin reglementări adecvate în sens determinării prompte a unui ajutor cu care poate fi cumulat ajutorul pentru noile întreprinderi inovatoare. În lipsa unui mecanism binedeterminat prin care să se stabilească ajutoarele spre cumulare, opțiunea a doua generează riscul că să se

transforme într-un mijloc de eludare a cadrului normativ din domeniu anume prin „autorizarea în prealabil” (în circumstanțe necunoscute, pe criterii neclare ș.a.m.d.) de către Consiliu. Reiterăm faptul că lipsa unui mecanism ca va elucidă aspectele abordate mai sus oferă discreții abuzive angajaților Consiliului în ceea ce privește decizia asupra cumulării unor ajutoare de stat.

Recomandarea: În vederea excluderii unor eventuale discreții din partea responsabililor Consiliului Concurenței, recomandăm autorului de a opera în textul pct. 65 din proiectul de regulament:

1) excluderea sintagmei „sau cu un ajutor autorizat în prealabil de Consiliul Concurenței”, sau

2) stabilirea unui mecanism clar ce va determina ajutoarele cu care poate fi cumulat ajutorul pentru noile întreprinderi inovatoare, precum și care va determina procedura autorizării în prealabil a unui ajutor.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Subpct. 4) al pct.70 din proiectul de regulament, textul:

„Caracterul de noutate va fi stabilit de furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat, în special printr-o descriere precisă a inovării în comparație cu procesele sau tehnicile organizaționale cele mai avansate, utilizate de alte întreprinderi din același sector.”

Pct. 70 din proiectul regulamentului stabilește condițiile ce trebuie întrunite pentru ca ajutoarele pentru inovarea proceselor și inovarea organizațională în domeniul serviciilor să fie compatibile cu mediul concurențial normal. În acest sens, la subpunctul 4) al acestui punct este enunțată condiția inovării care trebuie să reprezinte o noutate în sectorul respectiv. Astfel, în descrierea noutății respective, furnizorul trebuie să o compare cu procesele sau tehnicile cele mai avansate folosite de alte întreprinderi din același sector. Invocând cadrul legal pertinent, și anume în ceea ce privește preîntâmpinarea concurenței nelocale în timpul activității economice, relevăm faptul că, în dependență de politica fiecărei întreprinderi din același sector, procesele sau tehnicile organizaționale cele mai avansate utilizate poate constitui obiect al secretului comercial (interesele economice și informațiile tănuite intenționat despre diferitele aspecte și domenii ale activității economice de producție, de administrare, tehnico-științifice, financiare a agentului economic, a căror protecție este condiționată de interesele concurenței și posibila periclitare a securității economice a agentului economic) – fapt prevăzut la art.5 al Legii cu privire la secretul comercial nr. 171-XIII din 06.07.1994. De altfel, conținutul și volumul de informații ce constituie secret comercial sînt stabilite de agentul antreprenoriatului, ceea ce confirmă încă o dată dificultatea obținerii/dispunerii de astfel de informații de către furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat. În rezultat, deducem că inserarea unei astfel de informații constituie în sine o cerință excesivă ce va face și mai dificilă obținerea unui ajutor de stat pentru inovare.

Recomandarea: Considerăm necesar de a exclude din subpct. 4) al pct.70 din proiectul de regulament textul „Caracterul de noutate va fi stabilit de furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat, în special printr-o descriere precisă a inovării în comparație cu procesele sau tehnicile organizaționale cele mai avansate, utilizate de alte întreprinderi din același sector.”, în scopul excluderii unor cerințe excesive în obținerea unui ajutor de stat pentru inovarea proceselor și cea organizațională.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Punctele 99 și 145 din proiectul de regulament –

În procedurile enunțate la aceste puncte este prevăzută solicitarea de Consiliul Concurenței a informațiilor suplimentare. În acest context, atenționăm asupra faptului că se generează riscul ca normele date să ofere discreții largi responsabililor de aplicare a normei în ceea ce privește solicitarea de informații chiar și a celor ce nu sunt pertinente pentru cazurile reglementate în pct. 99 și 145. De asemenea, nu este clar când și cum Consiliul își realizează dreptul solicitării respective. Neidentificarea mecanismului necesar ce va elucida toate aspectele posibile legate de procedurile ce derivă din pct. 99 și 145, va genera obținerea unor avantaje necuvenite de către angajații Consiliului cel puțin sub forma altor informații ce țin de activitatea beneficiarului de ajutor și nu nemijlocit de acordarea ajutorului solicitat.

Recomandarea: Este stringent necesar identificarea mecanismului de rigoare în vederea stabilirii circumstanțelor în care Consiliul își exercită dreptul de a solicita informații suplimentare, limita informațiilor suplimentare și alte aspecte posibile.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Pct.64 din proiectul de regulament:

„64. Beneficiarul nu poate primi ajutorul decât o singură dată pe parcursul perioadei în care corespunde definiției de nouă întreprindere inovatoare”

Este reglementat ajutorul pentru noile întreprinderi inovatoare. Dat fiind faptul că în normă se face referire la definiția de nouă întreprindere inovatoare, în textul proiectului de regulament nu a fost identificată vreo definiție expresă și clară a tipului respectiv de întreprindere, iar caracteristicile acestea pot fi deduse din alte prevederi (pct.63) în mod imprecis.

Recomandarea: Propunem autorului de a completa proiectul de regulament cu definiția (noțiunea) de întreprindere inovatoare nouă, ceea ce va facilita interpretarea și aplicarea corectă a normelor proiectului în ceea ce privește ajutoarele pentru noile întreprinderi inovatoare.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Vitalie Muntean
inspector superior Direcția legislație și expertiză anticorupție
17 Iulie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*