



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4533 din 06.11.2017

la proiectul de lege cu privire la eficiența energetică

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 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.6-11 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."

Se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul, nota informativă și analiza impactului de reglementare la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii www.mec.gov.md la compartimentul Transparența în procesul decizional pentru consultări publice, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Autorul menționează în nota informativă că „proiectul de lege cu privire la eficiența energetică, în redacție nouă, este elaborat de către Ministerul Economiei în contextul implementării Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, armonizării legislației în domeniul eficienței energetice cu *acquis-ul Uniunii Europene din sectorul respectiv, precum și a angajamentelor asumate de către Republica Moldova în cadrul Tratatului Comunității Energetice*”.

Principalele prevederi ale proiectului constau în includerea în lege a obiectivului național de eficiență energetică (Legea actuală nr.142/2010 cu privire la eficiența energetică nu stabilește obiectivul de eficiență energetică).

La fel, prin proiect se include și o planificare la nivel local a implementării obiectivului național de eficiență energetică.

Totodată, prin proiect Guvernul își asumă implementarea unor noi piloni ai politicii comunitare pe domeniu și anume - introducerea „schemelor de obligații de eficiență energetică” și evidențierea „rolului exemplar al clădirilor publice”.

Autorul menționează în notă că „pentru atingerea obiectivului național de eficiență energetică al Republicii Moldova, proiectul de lege prevede mobilizarea eforturilor tuturor actorilor din sectorul energetic, restructurarea cadrului instituțional și dezvoltarea capacităților de pe filiera ce ține de eficiența energetică, prin crearea unei noi instituții - Institutul Național pentru Energie Sustenabilă (INES), prin fuziunea Agenției pentru Eficiență Energetică (AEE) și a Fondului pentru Eficiență Energetică (FEE)”.

Subsidiar, proiectul de lege prevede și îmbunătățiri/completări a unor prevederi din legea existentă.

Analizînd proiectul se constată că scopul promovării proiectului nu diferă de cel anunțat de autor. *p. de lege nou*

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

Prin propunerea de a aproba norme care să reglementeze un cadru legal bine definit în domeniul eficienței energetice se urmărește interesul statului de a asigura implementarea obiectivelor politicii

de stat în domeniul eficienței energetice.

Totuși, existența unor norme cu potențial coruptibil denotă un eventual risc de periclitate a interesului public.

În acest sens, normele care conțin factori de risc cu potențial de generare a riscurilor de corupție urmează să fie reexaminată și înlăturat caracterul coruptibil al acestora.

Analiza detaliată a normelor prenotate este efectuată în Secțiunea III-a din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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."

Se constată că nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Nota informativă redă principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

I.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".

Potrivit notei informative "proiectul de lege propus nu presupune cheltuieli suplimentare, decât cele deja preconizate din bugetul de stat și de către donatorii coopțați pentru acordarea asistenței tehnice în vederea creării noii instituții, Institutul Național pentru Energie Sustenabilă (INES). Totodată, cheltuieli suplimentare vor fi suportate confrom Analizei Impactului de Reglementare la proiectul de lege, în vederea implementării schemelor de obligații în domeniul eficienței energetice și renovare a clădirilor autorităților publice centrale, suma contribuțiilor va fi determinată anual reieșind din măsurile necesare pentru atingerea obiectivelor anuale de economii de energie, în conformitate cu metodologia aprobată de Guvern".

I.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.

A supra proiectului de lege prenotat a fost întocmită Analiza impactului de reglementare.

În nota informativă se specifică faptul că *"la elaborarea proiectului de lege respectiv, au fost luate în considerație opiniile și recomandările reprezentanților Grupului de lucru creat în acest sens, a fost analizată și luată în calcul experiența internațională și, în special cea comunitară în promovarea eficienței energetice, precum și, au fost consultați experți naționali și internaționali în domeniu"*.

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; [...]"

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

Totuși, sunt atestate unele norme care urmează a fi exlus caracterul ambiguu și confuz al acestora.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Astfel, se atestă norme conflictuale în privința angajării personalului Fondului și al directorului executiv al acestuia. Norma propusă se referă la angajarea acestora în conformitate cu cadrul legal general - Codul muncii, pe când Legea integrității nr.82 din 25.05.2017 stipulează expres că angajarea în entitățile publice urmează să fie efectuată în mod transparent prin organizarea de concursuri publice (Fondul este o entitate publică - este instituție publică care gestionează bani publici, atribuiți din bugetul de stat).

La fel, se atestă o inconveniență în ceea ce privește acordarea Fondului atribuției de inspectare, ceea ce nu este în corelare cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, unde Fondul nu se regăsește ca organ abilitat cu funcții de control.

Normele cu potențial coruptibil urmează să fie reanalizate și exclus caracterul conflictual al acestora.

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

Proiectul conține norme care reglementează activitatea entităților publice expres stabilite în lege și a agenților publici din cadrul acestora.

Se constată că unele norme conțin discreții și instituie posibilități pentru comiterea manifestărilor de corupție.

Normele cu potențial coruptibil sunt analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -

Articolul 10 alin.(3)

(3) În vederea promovării și facilitării utilizării eficiente a energiei de către consumatorii mici de energie, inclusiv de către consumatorii casnici, organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei poate elabora și asigura implementarea unor măsuri în acest sens, inclusiv prin intermediul Fondului Național pentru Dezvoltare Durabilă în energetică.

Obiecții:

Un prim aspect ce urmează a fi analizat este cel ce se referă la competența organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei de a fi în drept de a elabora și asigura implementarea unor politici ce țin de acces la programe de finanțare, împrumuturi nerambursabile sau subvenții.

Un alt aspect ce necesită a fi analizat este utilizarea în contextul normei a sintagmei „poate elabora și asigura implementarea unor măsuri în acest sens”. Or, astfel, entitatea publică își atribuie un drept și nu o obligație de a face ceva, ceea ce poate constitui factori ce pot genera riscuri de corupție în acest sens.

Ținând cont că creșterea eficienței energetice este un obiectiv strategic al politicii energetice entitatea publică urmează să întreprindă toate măsurile necesare pentru atingerea acestui obiectiv.

În redacția propusă, norma atribuie o atribuție extensivă de reglementare, or nu ține direct de Ministerul Economiei și Infrastructurii atât elaborarea de măsuri, adoptarea acestora, cât și implementarea lor.

Recomandări:

Se consideră necesar a completa norma cu obligația Ministerului Economiei și Infrastructurii de a elabora și propune Guvernului adoptarea măsurilor respective.

Totodată, sintagma „poate elabora și asigura implementarea unor măsuri în acest sens” urmează să fie substituită cu sintagma „elaborează și prezintă Guvernului spre aprobare și asigură, ulterior, implementarea unor măsuri în acest sens”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 12 alin.(4)

(4) Directorul executiv și personalul Fondului nu au statut de funcționar public și se angajează și se eliberează din funcție în conformitate cu prevederile legislației muncii.

Obiecții:

Fondul Național pentru Dezvoltare Durabilă în Energetică este o instituție publică și se încadrează în calitatea de entitate publică în conformitate cu prevederile Legii integrității nr.82 din 25.05.2017.

Astfel, pentru a asigura o recrutare transparentă a personalului Fondului, precum și a directorului executiv, selectarea acestora urmează să se efectueze în strictă conformitate cu norma art.11 din Legea 82/2017 care prevede că: „Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici”.

Astfel, se constată că autorul prin sintagma „se angajează și se eliberează din funcție în conformitate cu prevederile legislației muncii” dorește în mod netransparent angajarea personalului Fondului, ceea ce este contrar prevederilor Legii integrității nr.82/2017.

O asemenea selecție riscă să determine comiterea manifestărilor de corupție cu riscul prejudicierii interesului public.

Recomandări:

Se recomandă autorului a stipula expres că angajarea personalului Fondului, inclusiv a directorului executiv al acestuia să se efectueze prin concurs public, cu respectarea prevederilor Legii integrității nr.82/2017, în special ale art.11 din aceasta.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Articolul 13 alin.(4) și Art.14 alin.(2), alin.(4), alin.(6) și alin.(7)

Art.13 alin.(4) - Fondul colaborează cu autoritățile administrației publice locale în domeniile de competență prin intermediul managerilor energetici locali, desemnați de către acestea, precum și contribuie la instruirea profesională continuă a acestora.

Art.14 alin.(2) - Politicile de îmbunătățire a eficienței energetice la nivel local, precum și acțiunile ce urmează a fi întreprinse pentru implementarea acestora se reflectă în planurile locale de acțiuni în domeniul eficienței energetice, elaborate cu implicarea activă a managerului energetic raional.

Art.14 alin.(3) - Planurile locale de acțiuni în domeniul eficienței energetice se aprobă de către consiliile raionale și de Adunarea Populară a UTA Găgăuzia (...).

Art.14 alin.(4) - Autoritățile administrației publice locale de nivelul I pot elabora planuri locale de acțiuni în domeniul eficienței energetice, cu aprobarea acestora de către propriile consilii, precum și pot selecta și desemna manageri energetici locali.

Art.14 alin.(6) - Consiliile raionale și Adunarea Populară a UTA Găgăuzia sunt în drept să numească și să înceteze raporturile de serviciu sau de muncă cu managerii energetici locali, să controleze activitatea acestora, inclusiv să stabilească atribuțiile managerilor precum și să solicite, la necesitate, asistența Fondului la stabilirea acestora.

Art.14 alin.(7) - Managerii energetici locali pot face parte din statele de personal a autorității publice locale sau pot fi angajați prin contracte de prestări servicii și sunt responsabili de planificarea și monitorizarea îndeplinirii măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice la nivel raional, inclusiv a celor incluse în planurile locale de acțiuni în domeniul eficienței energetice.

Obiecții:

Analiza normelor prenotate denotă o ambiguitate în ceea ce privește distincția între managerul energetic local și cel raional. Or, pe de o parte se atestă că consiliile raionale sunt atribuite cu dreptul de a aproba statul de personal al managerilor energetici locali, pe de altă parte la alin.(7) se atribuie acest drept autorităților publice locale de nivelul I. Mai mult decât atât, conform normei propuse, autoritățile publice locale de nivelul I sunt în drept și nu obligate de a avea manageri energetici locali.

Totodată, nu este dată o definiție a noțiunii de „manager energetic” ceea ce complică înțelegerea sensului corect al caracterului funcției respective.

La fel, nu este clar care va fi răspunderea managerilor energetici locali, în condițiile în care aceștia vor fi

angajați prin contracte de prestări servicii, or în acest caz, răspunderea entității publice - autoritatea publică locală și cea raională și a agenților publici din cadrul acestora se echivalează cu zero, pasînd toată responsabilitatea pe managerul energetic selectat să monitorizeze îndeplinirea măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice la nivel raional în baza unui contract de prestări servicii.

Ambiguitatea administrativă a instituirii instituției „managerului energetic local/raional” riscă să pericliteze activitatea eficientă de realizare a măsurilor la nivel local/raional de creștere a eficienței energetice prin comiterea manifestărilor de corupție în acest sens.

Recomandări:

Se propune autorului examinarea repetată minuțioasă a prevederilor ce reglementează atribuțiile managerului energetic local/raional prin identificarea distincției între aceștia.

Totodată, urmează să se dea noțiunea de „manager energetic local/raional”.

La alin.(7) urmează să se excludă competența consiliului raional de a aproba în funcție și de a elibera din funcție managerul energetic local, deoarece această competență este atribuită în sarcina autorității publice locale de nivelul I.

La fel, urmează să se examineze minuțios oportunitatea acordării dreptului autorităților publice locale de a asigura monitorizarea îndeplinirii măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice la nivel raional/local prin angajarea managerilor energetici locali/raionali în baza unor contracte de prestări servicii. Se consideră că eșecul monitorizării eficiente a măsurilor de eficiență energetică este crescut în astfel de cazuri.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Articolul 20 alin.(1)

(1) Întreprinderile mari care nu cad sub incidența sub incidența Legii nr.179 din 21 iulie 2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii și care primesc o notificare de la Fondul Național pentru Dezvoltare Durabilă în Energetică trebuie să efectueze un audit energetic (...)

Obiecții:

Se constată că întreprinderile mari urmează să efectueze audit energetic doar în cazurile în care primesc o notificare de la Fondul Național pentru Dezvoltare Durabilă în Energetică.

Astfel, redacția normei comportă pericol coruptibil în ceea ce privește stabilirea cazurilor în care Fondul va remite solicitări de efectuare a auditului.

Proiectul nu conține norme care să reglementeze clar situațiile în care Fondul va remite solicitări întreprinderilor mari de efectuare a auditului, existînd riscul ca acesta să stabilească în mod discreționar întreprinderile fără a avea careva criterii prestabilite de selectare a acestora.

O procedură neuniformă de selectare a întreprinderilor fără criterii clare și transparente creează câmp juridic de comitere a manifestărilor de corupție. Astfel, decizia de selectare a întreprinderilor mari riscă să fie luată prin acțiuni coruptibile.

Competența Fondului instituită la art.13 alin.(1) lit.o) - Fondul identifică întreprinderile mari care urmează să îndeplinească obligația stabilită la articolul 20 alin.(1) și le notifică în legătură cu acest fapt - este lacunară și urmează să fie completată cu criterii clare și transparente de identificare în vederea selectării întreprinderilor mari pentru a le solicita efectuarea auditului energetic.

Recomandări:

Se recomandă autorului stabilirea clară a situațiilor/cazurilor când Fondul va remite solicitări întreprinderilor mari de efectuare a auditului, în vederea transparentizării acțiunilor și nediscriminării agenților economici.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Articolul 21 alin.(4) și alin.(6)

(4) Auditorii energetici sunt în drept să efectueze auditul energetic al companiilor la care sunt angajați în baza unui contract încheiat în conformitate cu legislația muncii

(6) Auditorul energetic are următoarele obligații:

a) să efectueze auditul energetic cu imparțialitate, calitativ și în termen, cu respectarea prevederilor (...)

Obiecții:

Se consideră că norma prin care se acordă dreptul auditorului să efectueze auditul energetic la compania la care este angajat riscă să denatureze imparțialitatea auditului efectuat.

Mai mult decât atât, o întreprindere mare poate să contracteze un auditor energetic autorizat care să efectueze auditul și să fie coninteresată în selectarea auditului convenabil pentru aceasta.

Astfel, imparțialitatea în ambele cazuri este pusă la îndoială.

Un audit energetic efectuat cu un eventual conflict de interese, cu un eventual amestec în îndeplinirea acestuia riscă să periclitaze scopul auditului și să inducă în eroare Ministerul Economiei și Infrastructurii în ceea ce privește acțiunile întreprinse de către agentul economic.

În final, se consideră că redacția propusă a normei riscă să genereze comiterea manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Se propune interzicerea efectuării auditului energetic de către propriul angajat al agentului economic.

Mai mult decât atât, se consideră necesar ca la efectuarea auditului energetic, auditorul energetic selectat să semneze o declarație de imparțialitate în vederea evitării oricăror conflicte de interese.

Norma urmează să fie modificată și completată în acest sens.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Articolul 21 alin.(10)

(10) Fondul este obligat să înregistreze rapoartele de audit energetic în Registrul electronic al auditurilor energetice și să prelucreze informația din rapoartele de audit energetic primite cu respectarea principiului nedivulgării informației oficiale cu accesibilitate limitată. Pentru evaluarea calității auditurilor energetice efectuate, Fondul este în drept să verifice rapoartele de audit energetic selectate, inclusiv cu posibilitatea inspectării obiectului audiat.

Obiecții:

Se constată că norma atribuie Fondului atribuția de efectuare a inspecțiilor în vederea verificării rapoartelor de audit energetic.

Or, se constată că o astfel de atribuție nu se regăsește în norma statuată la art.13 (atribuțiile Fondului).

Totodată, instituirea atribuției de efectuare a inspecției urmează să se coreleze cu principiile statului de efectuare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător stipulate în Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Se constată că Fondul nu este organ abilitat cu funcții de control reieșind din prevederile legii sus-menționate.

În aceste condiții, există riscul comiterii manifestărilor de corupție prin efectuarea controlului invocând prevederile legii cu privire la eficiența energetică, contrar normelor Legii nr.131/2012.

Abuzurile de serviciu și depășiri ale atribuțiilor funcționale nu vor putea fi incriminate datorită caracterului confuz al normelor.

Recomandări:

Se recomandă autorului corelarea atribuției Fondului de efectuare a inspecției cu prevederile Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat.

În acest sens, ținând cont că Fondul nu este organ de control, atribuția de inspectare nu este conformă Legii nr.131/2012.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Articolul 29

Articolul 29 - Răspunderea pentru încălcarea legislației în domeniul eficienței energetice

Obiecții:

Se constată că norma atribuie în competența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică dreptul de aplica sancțiuni financiare în formă de amendă, mijloace financiare care odată acumulate vor fi transferate, în conformitate cu prevederile alin.(12) al aceluiași articol, în contul Fondului Național pentru Dezvoltare Durabilă în Energetică.

Este imperios necesar să fie aplicată răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii cu privire la eficiența energetică, însă se constată că atribuția Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică este une extensivă, deoarece aceasta nu are nici o competență directă, nici indirectă de monitorizare a aplicării uniforme a prevederilor legii cu privire la eficiența energetică.

Astfel, nu este clar cum Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică va aplica sancțiunea financiară doar în baza „propunerii argumentate a organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei”.

Procedura administrativă propusă este supusă riscului prejudicierii interesului public din considerentul nestailirii exprese a atribuțiilor Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

La fel, proiectul nu instituie o altfel de răspundere în cazul încălcării prevederilor legii.

Recomandări:

Se recomandă autorului a completa proiectul legii cu atribuțiile exprese ale Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

Totodată, se propune autorului a examina oportunitatea excluderii/modificării normei care atribuie în competența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică aplicarea sancțiunilor financiare doar în baza „propunerii argumentate a organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei”.

La fel, se propune autorului examinarea oportunității instituirii și a răspunderii contravenționale și penale în cazul încălcării prevederilor legale, prin identificarea acelor fapte/acțiuni care poartă un grad de pericol social care atentează la valorile ocrotite de lege și ar putea fi încadrate în contravenție sau infracțiune, pasibilă de răspundere contravențională sau penală, după caz.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la eficiența energetică a fost elaborat de Ministerul Economiei și Infrastructurii în vederea creării cadrului juridic național necesar pentru promovarea și îmbunătățirea eficienței energetice.

Principalul scop al proiectului constă în stabilirea prin lege a obiectivului strategic al politicii energetice naționale de creștere a eficienței energetice.

Potrivit art.2 din lege - prezenta lege stabilește o serie de măsuri de eficiență energetică menite să asigure atingerea obiectivului sectorial național al Republicii Moldova.

Autorul aduce argumente concludente în ceea ce privește oportunitatea inițiativei legislative.

Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost identificate norme cu un potențial coruptibil care la aplicare va denatura sensul aplicării acestora într-un mod uniform.

Astfel, normele care instituie dreptul Ministerului Economiei și Infrastructurii de a elabora, adopta și asigura implementarea de măsuri privind accesul la programe de finanțare, acordarea de stimulente financiare, împrumuturi nerambursabile sau subvenții în vederea promovării eficienței energetice la consumatorii mici de energie, inclusiv la consumatorii casnici depășesc cadrul de competențe acestuia (fără a fi sprijinite de un suport juridic și de o sustenabilitate financiară prin obținerea avizului Ministerului Finanțelor), suplinind competența Guvernului de a aproba astfel de norme.

La fel, normele care prevăd că angajații Fondului și directorul executiv al acestuia sunt angajați pe principii generale în conformitate cu prevederile Codului muncii, contrar prevederilor Legii integrității nr.82 din 25.05.2017 care prevede obligativitatea asigurării unui concurs public pentru entitățile publice.

Proiectul conține norme care admit o ambiguitate administrativă în ceea ce privește statutul managerului energetic local și managerul energetic raional.

La fel, prin proiect se atestă o neclaritate în privința agenților economici care sunt obligați de a efectua auditul energetic doar la primirea solicitării din partea Fondului (lipsa criteriilor clare de selectare a agenților economici), precum și acordarea dreptului auditorului energetic să efectueze auditul energetic la propria companie în care activează.

Nu în ultimul rând se atrage atenția la competența propusă prin proiect Fondului de inspecție a agenților economici în vederea verificării rapoartelor de audit care nu este în corelare cu normele Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător care nu include Fondul ca organ abilitat cu funcții de control, precum și funcția de aplicare a sancțiunilor de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică.

În final, proiectul urmează să fie ajustat prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

06.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Șef secție

