

21 Ianuarie 2009, nr. 390

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind asigurarea construcției Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie

(înregistrat în Parlament cu numărul 3377 din 08 Decembrie 2008)

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 privind asigurarea construcției Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Sănătății, 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.** Autorii notei informative menționează că „Printre instituțiile ce activează în încăperi acomodate și necesită în mod de urgență să fie reamplasat în alte edificii este Spitalul Clinic de Traumatologie și Ortopedie. [...] În scopul ameliorării acestei situații, ministerul a examinat mai multe variante de îmbunătățire a condițiilor de activitate, inclusiv trecerea în proprietate privată a bunurilor imobile a acestei instituții, cu direcționarea surselor financiare obținute pentru reconstrucția/construcția celor în care ea ulterior va fi redislocată.”

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.** Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare vagă și chiar „utopică”, stabilind că în domeniul traumatologiei și ortopediei „asistența medicală populației nu se acordă la nivelul cerințelor științei și practicii contemporane”, sau că „finalizarea construcției și înzestrarea cu utilaj medical performant va permite redresarea completă a situației în domeniul traumatologiei și ortopediei”. În lipsa oricăror estimări de ordin financiar este imposibil de afirmat care vor fi standardele de „performanță” a utilajului medical cu care va fi înzestrată construcția nefinalizată din str. Nicolae Testemițanu, 18 și dacă acestea vor permite, prin urmare „redresarea completă a situației în domeniul traumatologiei și ortopediei” astfel încât populația să beneficieze în acest domeniu de asistență medicală „la nivelul cerințelor științei și practicii contemporane”.

Este dificil de înțeles cât de urgentă este situația în domeniul traumatologiei și ortopediei și, corespunzător

care sunt termenele în care este necesară redresarea acestei situații. În acest sens, autorii notei informative menționează următoarele: „Întru micșorarea termenilor de construcție a spitalului și în scopul asigurării finanțării ritmice a lucrărilor de construcție montaj cea mai optimă variantă este atragerea investitorului care ar asigura construcția „la cheie” a Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie cu capacitatea de 210 paturi, în schimbul dobândirii dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile a acestei instituții.” Apar întrebările firești: ce înseamnă „finanțare ritmică”, „construcție la cheie” și „cea mai optimă variantă”?

În concluzie, considerăm că nota informativă ce însoțește proiectul este foarte superficială și nu conține o argumentare serioasă și valabilă.

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 corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Cu toate acestea, asemenea referințe nu se conțin nici în textul proiectului, nici în nota informativă.

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.

Fiind un proiect ce presupune scoaterea din domeniul public a unui imobil cu o suprafață considerabilă (2,0261 ha) și cu amplasare foarte avantajoasă în centrul capitalei (bd. Ștefan cel Mare și Sfint 190), nota informativă nu face nici o estimare financiară a acestui bun, precum și nici o estimare a necesităților reale ale Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie (cu excepția indicării „210 paturi”).

Nu este clar în ce măsură avantajele, realizate în rezultatul trecerii în proprietate privată a imobilului din centrul capitalei către eventualul investitor, corespund cheltuielilor ce urmează a fi suportate de el pentru finalizarea lucrărilor noului sediu pentru Spitalul Clinic de Traumatologie și Ortopedie.

Considerăm că lipsa fundamentării economico-financiare a acestui proiect comportă grave riscuri de coruptibilitate, deoarece presupune manipularea unor sume de bani impunătoare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Considerăm că proiectul supus expertizei promovează niște interese private ale unor investitori, precum și ale persoanelor responsabile din cadrul Ministerului Sănătății pentru selectarea acestuia, din următoarele considerente:

- * Proiectul de lege stabilește o derogare de la Legea nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice;
- * Proiectul a fost promovat „fulgerător”, fără respectarea termenilor de cooperare cu societatea civilă;
- * Proiectul nu este însoțit de nici o fundamentare economico-financiară, deși presupune manipularea unor sume impunătoare de bani;
- * Proiectul este promovat în scurt timp după adoptarea la fel de „fulgerătoare” a unei Hotărâri de Guvern nr. 1314 din 25.11.2008 „Privind optimizarea activității unor instituții medico-sanitare publice”, publicată în Monitorul Oficial nr.213-214/1331 din 02.12.2008. Prin această hotărâre de Guvern a fost stabilit că „Se transmite, din gestiunea Centrului Științifico-Practic de Chirurgie Cardiovasculară (Centrul de Chirurgie a Inimii) în gestiunea Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie, construcția nefinalizată din str.N.Testemițanu, nr.18, mun.Chișinău”. Practic, Spitalul Clinic de Traumatologie și Ortopedie dobândește, în virtutea acestei hotărâri de Guvern, un imobil pe care Ministerul Sănătății (autor nemijlocit atât al proiectului hotărârii guvernamentale, cât și al prezentului proiect de lege) imediat îl oferă Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie, în schimbul eliberării imobilului în care este amplasat sediul actual al acestuia, într-o zonă atractivă a capitalei, în proprietatea privată a unor investitori care, „vor asigura construcția „la cheie”, inclusiv dotarea cu utilaj tehnologic, medical și mobilier, conform necesităților, a Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie”.

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Considerăm că promovarea intereselor private ale unor investitori privați se face nu doar în condiții abuzive și ne transparente, dar și prejudiciază interesele societății.

Circumstanțele menționate în secțiunea 8 de mai sus, fac rezonabilă bănuiala cu privire la faptul că investitorii interesați de promovarea acestui proiect de lege există și sunt deja cunoscuți, iar interesele societății și doleanțele instituțiilor medicale vizate, responsabile de asigurarea sănătății populației în sectoarele respective sunt neglijate.

Astfel, construcția nefinisată din str. N. Testemițanu, nr.18, mun. Chișinău s-a aflat pînă la 2 decembrie 2008 la balanța Centrului de Chirurgie a Inimii, căruia i-a fost atribuită respectiva clădire pentru adaptarea acestei clădiri pentru necesitățile pacienților cardiaci.

Potrivit statisticii oferite de Centrul de Chirurgie a Inimii, 58% din structura mortalității Republicii Moldova o constituie bolile cardiovasculare, adică dublul în raport cu statistica similară a statelor europene. Cu toate acestea, Ministerul Sănătății prin promovarea Hotărîrii Guvernului nr. 1314 din 25.11.2008 „optimizează activitatea unor instituții medico-sanitare publice” prin:

* dizolvarea unicului Centru de Chirurgie a Inimii din Republica Moldova,

* transmiterea clădirii nefinalizate din str. N. Testemițanu, nr.18 care aparține Centrului de Chirurgie a Inimii către Spitalul Clinic de Traumatologie și Ortopedie.

La doar șase zile de la intrarea în vigoare a Hotărîrii Guvernului nr. 1314 din 25.11.2008, la 8 decembrie 2008, Guvernul înregistrează în Parlament prezentul proiect de lege, prin care se propune ca noul proprietar al clădirii nefinisată din str. N. Testemițanu, nr.18, Spitalul Clinic de Traumatologie și Ortopedie să cedeze imobilul în care se află sediul său de pe bd. Ștefan cel Mare 190 unor investitori, care urmează să le adapteze construcția nefinisată „conform necesităților” și în lipsa oricăror estimări, standarde și criterii reale ale acestor necesități.

Prin urmare, considerăm că promovarea acestui proiect de lege se face de către Ministerul Sănătății prin intermediul Guvernului, fără a ține seama:

* nici de necesitățile pacienților cardiaci, pe care le-a „sacrificat” pentru a promova intereselor unor investitori privați, în condițiile în care, reamintim, 58% din structura mortalității Republicii Moldova o constituie bolile cardiovasculare;

* nici de necesitățile pacienților Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie, deoarece nu există nici o estimare financiară a investiției necesare „necesităților” acestor pacienți, ceea ce va duce inevitabil la reducerea maximală a acesteia, în vederea realizării unui profit economic maximal de pe urma obținerii proprietății private asupra terenului de peste 2 hectare din centrul capitalei.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul de lege nu este compatibil cu prevederile legislației în vigoare, deoarece creează o derogare neargumentată de la Legea nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține formulări lingvistice ambigue, de tipul „vor asigura construcția „la cheie”, inclusiv „dotarea cu utilaj tehnologic, medical și mobilier, conform necesităților”, deși în acest context era necesară stabilirea criteriilor clare, ce ar determina modalitatea de evaluare a imobilelor, procedura de estimare a necesităților de dotare a instituției medicale vizate, etc.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege stabilește atribuții discreționare exagerate în favoarea Ministerului Sănătății. Astfel, proiectul prevede în acest sens:

„(2) Ministerul Sănătății va organiza un concurs public, în condițiile Legii nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice, pentru selectarea investitorilor, care vor asigura construcția „la cheie”, inclusiv dotarea cu utilaj tehnologic, medical și mobilier, conform necesităților, a Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie cu capacitatea de 210 de paturi, în schimbul dobîndirii dreptului de proprietate asupra imobilelor prevăzute în alin.(1).

(3) Se autorizează Ministerul Sănătății să încheie cu investitorul selectat conform procedurii stabilite în alin.(2) contractul privind construcția Spitalului Clinic de Traumatologie și Ortopedie, precum și să transmită în schimb dreptul de proprietate asupra imobilelor menționate în alin.(1). ...”

Menționăm în același context că, Ministerul Sănătății, fiind și autor nemijlocit al proiectului supus expertizei, printr-o asemenea promovare a extinderii atribuțiilor sale discreționare promovează și

interesele sale departamentale, de o manieră abuzivă și contrară interesului public.

De asemenea, proiectul nu stabilește proceduri sau regulamente prin care urmează a fi stabilite regulile de gestionare a bunurilor de o valoare considerabilă (peste 2 ha în centrul capitalei).

Nu este clar cum se va face evaluarea volumului finanțării clădirii din str. N. Testemițanu, nr.18 și dacă acest volum corespunde valorii comerciale a imobilului de pe bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr. 190. Astfel, în cazul în care există o diferență dintre aceste valori în folosul investitorului, va fi prejudiciat interesul public.

Concluzii

În concluzie, considerăm proiectul supus expertizei afectat de grave riscuri de coruptibilitate, din motivul promovării proiectului:

- * În condiții de netransparență și în regim de urgență;
- * Cu afectarea intereselor publice ale pacienților atât cardiaci, cât și a celor traumatologici și ortopedici;
- * Cu lărgirea atribuțiilor discreționare ale Ministerului Sănătății de a gestiona sume considerabile de bani, în lipsa stabilirii oricăror proceduri administrative de rigoare în acest sens;
- * Promovarea abuzivă a intereselor unor investitori privați, precum și a intereselor departamentale sau chiar și personale ale responsabililor din cadrul Ministerului Sănătății care, probabil că îi și cunosc deja pe acești investitori (în caz contrar nu este explicabilă urgența promovării proiectului).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției