

03 Octombrie 2008, nr. 339

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Hotărîrii Parlamentului privind modificarea HP cu privire la aprobarea bugetului CNPF

(Înregistrat în Parlament cu numărul 2617 din 04 Septembrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Hotărîrii Parlamentului privind modificarea HP cu privire la aprobarea bugetului CNPF.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este hotărîre a Parlamentului, 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 de fundamentare la proiect, acesta urmărește rectificarea veniturilor și cheltuielilor aprobate pentru anul 2008 în bugetul Comisiei Naționale a Pieței Financiare (C.N.P.F.).

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 însoțit de o argumentare valabilă, ce permite înțelegerea scopului urmărit de autori, deși unele aspecte în opinia noastră merită a fi supuse unor dezbateri suplimentare, fapt despre care se va menționa mai jos.

- 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.

Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului.

- 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.

Fundamentarea financiar-economică este prezentată în nota informativă, potrivit căreia este menționat că "în anul 2007 executarea veniturilor a constituit 123,4 la sută față de nivelul aprobat, înregistrând la 01.01.2008 soldul mijloacelor financiare în sumă de 6967,6 mii lei sau cu 3637,6 mii lei mai mult față de soldul scontat. Conform rezultatelor executării bugetului C.N.P.F. pentru anul 2008, partea de venituri în perioada ianuarie-iulie curent s-a realizat la nivel de 130,0 la sută față de nivelul planificat pe perioada de gestiune respectivă".

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Adoptarea proiectului va servi intereselor Comisiei Naționale a Pieței Financiare, inclusiv a salariaților acesteia, deoarece este vorba de redistribuirea mijloacelor bănești prin majorarea din contul veniturilor a părții de cheltuieli cu suma de 4640,2 mii lei care include "retribuirea muncii" - majorarea statelor de personal cu 17 unități, îmbunătățirea condițiilor de salarizare existente a angajaților C.N.P.F. prin majorarea salariilor de bază cu pînă la 30%, stabilirea sporului de 20% pentru îndeplinirea unui volum suplimentar de muncă, majorarea sporului pentru vechime în muncă cu 1% pentru fiecare an de activitate în serviciul public, se prevede o sumă de 1000,0 mii lei, în scopul susținerii sociale a angajaților prin acordarea cotei-părți în construcția sau procurarea de spațiu locativ etc.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Promovarea proiectului nu are drept efect cauzarea de prejudicii directe. Totuși, sunt evidente unele probleme în ce privește neconstituționalitatea prevederilor de bază și lipsa inechității prin susținerea autofinanțării acelor autorități care dispun de resurse alternative de venituri (mai mult decît atît, care pot să refuze alocațiile bugetare) ce determină distribuirea inechitabilă a veniturilor și cheltuielilor în raport cu alte autorități ce nu dispun sau nu pot să folosească la bunul său plac surse financiare alternative de venituri.

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. Textul proiectului conține referințe la activitatea autorităților publice și va conduce la modificări favorabile de obiectiv, și nefavorabile de concept, deoarece afectează bugetul public și determină distribuirea inechitabilă a finanțelor publice.

Concluzii

Pornind de la conceptul proiectului Hotărîrii Parlamentului prin care se modifică Hotărîrea Parlamentului nr.265-XVI din 07 decembrie 2007 cu privire la aprobarea bugetului Comisiei Naționale a Pieței Financiare pe anul 2008 menționăm următoarele:

A. Conform art. 131 din Constituție, bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor. De asemenea, avînd în vedere prevederile Legii nr. 847 din 24.05.96 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, întrebarea care apare - este oare constituțională aprobarea bugetului unei autorități a administrației publice centrale cum este și Comisia Națională a Pieței Financiare în baza unei simple hotărîrîde Parlament, atunci cînd de fapt vorbim despre venituri și cheltuieli publice care urmează să fie adoptate de Parlament, în trei lecturi, conform Legii nr. 847/24.05.96 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. De fapt, în legislație a apărut o definiție/noțiune nouă "autoritate AUTONOMĂ a administrației publice centrale". Asemenea noțiune aplicabilă Comisiei Naționale a Pieței Financiare este reflectată în Legea nr. 192/12.11.98 privind Comisia Națională a Pieței Financiare și în Legea nr. 199/18.11.98 cu privire la piața valorilor mobiliare, revizuită și adoptată în

aceiași perioadă. Conform art.6 alin. (1), Comisia Națională se finanțează integral din taxe, plăți regulatorii de funcționare, plata pentru acordarea de licențe în conformitate cu legislația, etc. Cu toate acestea, angajații Comisiei Naționale au statut de funcționari publici. Astfel, conform conceptului de "autoritate AUTONOMĂ a administrației publice centrale" - o autoritate a administrației publice centrale, în care salariații au statut de funcționari publici, de facto, refuză, în baza legii, de subvenții anuale din partea bugetului, în schimbul unei facilități "simple" - dreptul de a-și gestiona veniturile și de a face cheltuieli la propria discreție, deși cu aprobarea autorității de "supraveghere" - a Parlamentului, însă într-un regim simplificat. De facto, s-a reușit nu doar permanentizarea unor fonduri extrabugetare dar și "legalizarea" unei noi proceduri de aprobare a gestionării veniturilor și cheltuielilor publice, altfel decât în temeiul Legii bugetului. Nu rămâne decât ca și alte autorități publice, de exemplu, ANRTI, CCA, BNM, Serviciul Vamal sau Ministerul Dezvoltării Informaționale etc. să fie declarate autonome și să reușească aceiași "sustragere legală" de la procesul bugetar. Cu siguranță este un procedeu tactic menit să ajute, să întărească o nouă instituție creată - Comisia Națională a Pieței Financiare. Și totuși este unul ilegal, neconstituțional, și abuziv, deci coruptibil.

B. Caracterul abuziv este determinat și de lipsa inechității. De fapt, se revine la problema existenței unor fonduri extrabugetare care se formează din serviciile contra plată prestate de autoritățile publice. În asemenea caz inechitatea este determinată în raport cu alte autorități care nu dispun de competență de prestare de anumite servicii contra plată sau a căror servicii nu se bucură de aceiași popularitate sau nu au același efect financiar.

C. Având în vedere că proiectul Hotărârii de Parlament expertizate se referă la bugetul unei autorități a administrației publice, chiar și autonome, ținem să evidențiem că art. 131 alin. (4) din Constituție stabilește în mod imperativ că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern. Ținînd cont de faptul că bugetul Comisiei Naționale, autoritate publică, este aprobat de Parlament, conducîndu-ne de interpretările Curții Constituționale expuse în Hotărîrea nr. 29/22.05.2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, considerăm că asemenea proiect de Hotărîre de Parlament cum este cel expertizat urmează a fi acceptat în prealabil de către Guvern. Nu am reușit însă să identificăm existența unei Hotărîri de Guvern prin care autoritatea executivă să se expună asupra bugetului Comisiei Naționale. Să nu uităm că și Procuratura, și sistemul judecătoresc sunt autorități independente de Guvern, ceea ce nu le scutește de obligația "sfîntă" de a se conforma veniturilor și cheltuielilor reflectate în bugetul de stat.

D. Un alt aspect ce merită a fi menționat este lipsa în legile relevante activității Comisiei Naționale a Pieței Financiare a procedurii de elaborare și de prezentare spre examinare a proiectului Hotărîrii de Parlament cu bugetul Comisiei Naționale. Mai mult decât atât, nici Constituția țării, nici Legea nr. 797 din 02.04.96 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nu stabilește competența și procedura de acceptare spre examinare, examinare și aprobare de către Parlament a bugetului sau modificărilor la el a Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Singurul act care conține doar referința la faptul că bugetul Comisiei se aprobă de Parlament este Legea nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, iar modificarea în cauză avînd un temei juridic, în opinia noastră ilegal/neconstituțional, și anume Legea nr. 321/18.07.2003 pentru modificarea și completarea Legii nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Valorilor Mobiliare.

E. Conform art.73 din Constituție și art.44 din Regulamentul Parlamentului, dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, care sînt considerați autori ai proiectelor de acte legislative sau ai propunerilor legislative. În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, deputații și Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative, iar Guvernul și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia - proiecte de legi și de hotărîri. Propunerea legislativă reprezintă intenția de a se iniția elaborarea unui sau mai multor acte legislative, care vizează o anumită problemă sau un grup de probleme și care au menirea de a reglementa anumite domenii ale raporturilor sociale. Asupra acceptării propunerii legislative, Parlamentul adoptă o hotărîre, prin care stabilește termenul de elaborare a proiectului de act legislativ, formează un grup pentru elaborarea proiectului propus sau dispune altor organe elaborarea proiectului în cauză, stabilește modul de asigurare a activității acestui grup. Reiterația acestor prevederi are drept scop punerea în evidență a faptului că Comisia Națională a Pieței Financiare nu este subiect cu drept de inițiativă legislativă. Astfel, deși Comisia este autorul proiectului Hotărîrii Parlamentului expertizat și l-a prezentat spre avizare comisiei parlamentare de profil, proiectul Hotărîrii pentru modificarea Hotărîrii Parlamentului nr.265-XVI din 07.12.2007 cu privire la aprobarea bugetului Comisiei Naționale a Pieței Financiare pe anul 2008 (art.1, anexa nr.1, anexa nr.3) (nr. 2617 din 04.09.2008) este și poate fi înregistrat doar drept inițiativă a deputaților (Deputații

N.Bondarciuc Gh.Popa V.Guma V.Calmatui/Comisia pentru politica economica, buget si finante). Acest fapt, în comun cu cele menționate mai sus, confirmă caracterul alogic și ilegal al procedurii de aprobare/modificare a bugetului Comisiei Naționale a Pieței Financiare.

F. Conform art. 1 p. 3, în Anexa nr. 3, punctul 14 se expune într-o redacție nouă oferind Președintelui Consiliului de administrație, în mod discreționar, dreptul să stabilească premii unice "unor angajați" pentru rezultate deosebite în muncă, sporirea eficienței și calității muncii, precum și premii unice cu prilejul jubileelor, cu ocazia sărbătorii profesionale și a zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din economiile mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv. Deși este clară această tendință de a asimila autoritatea publică cu o întreprindere unde conducerea de sine stătător determină modul și condițiile de gestionare a capitalului, considerăm nu mai puțin de coruptibil faptul că conducătorul unei autorități a administrației publice centrale este în drept să stabilească UNOR angajați, FĂRĂ careva limite, PREMII care se plătesc din economiile mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv. Mai mult decât atât, asemenea sursă financiară cum este "economiiile mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv" de regulă motivează conducătorii instituțiilor de a nu completa anumite state de personal sau de a majora în alt mod o asemenea categorie de economii. Totuși, este evident faptul că asemenea economii apar și este bine să fie folosite pentru motivarea personalului. Din aceste considerente, pentru diminuarea caracterului coruptibil al acestei prevederi propunem unele opțiuni: i) decizia de a stabili premii să se adopte nu de președinte, dar de către Consiliul de administrație al Comisiei Naționale, sau ii) economiile mijloacelor pentru retribuirea muncii să fie distribuite la finele anului de gestiune în mod egal tuturor salariaților Comisiei Naționale a Pieței Financiare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției