

11 Decembrie 2009, nr. 419

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea si completarea unor acte legislative (Legea privind statutul municipiului Chisinau – art.22; Legea cu privire la gaze – art.5, 8, 9; s.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1674 din 21 Noiembrie 2009)

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 Legii pentru modificarea si completarea unor acte legislative (Legea privind statutul municipiului Chisinau – art.22; Legea cu privire la gaze – art.5, 8, 9; s.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , 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. Transparența decizională Din nota informativă lipsesc informații despre respectarea etapelor transparenței (art.8 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional), care ar presupune:

- informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Totuși, proiectul este publicat pe pagina web a Parlamentului și societatea civilă a avut posibilitate să se expună asupra lui, să ceară inițierea dezbaterilor etc.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative anexate la proiect, modificările și completările propuse au drept scop relansarea sectorului energetic și, în particular, îmbunătățirea siguranței, calității și eficienței furnizării energiei și resurselor energetice, atragerea investițiilor strategice în domeniu. De asemenea, modificările propuse vor permite de a spori eficiența activității întreprinderilor energetice.

Pe de altă parte, prin adoptarea proiectului se va consolida poziția și independența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE), scop care poate fi atins prin transmiterea de la Guvern către Parlament a drepturilor desemnării directorilor ANRE și aprobării bugetului anual al acesteia.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul Legii a fost plasat pe site-ul Parlamentului, acordând posibilitate societății civile să expună opinia sa pe marginea acestuia. Considerăm că în acest fel termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat.

7. Suficiența argumentării. Argumentarea conținută în nota informativă este formulată de o manieră generală referindu-se la importanța liberalizării prețurilor în complexul energetic care trebuie să includă toate cheltuielile rezonabile de exploatare și dezvoltare a obiectivelor energetice, precum și profitul, inclusiv necesitatea de a consolida poziția și independența ANRE. În același timp, nu se prezintă analize concludente despre situația reală în sectorul energetic, care ar impune elaborarea unei legi, hotărâri care ar reglementa drepturile și obligațiile agenților economici din domeniul respectiv, precum și a consumatorilor.

Unul din argumentele autorului în susținerea modificărilor și completărilor propuse este situația grea din complexul energetic care se caracterizează prin achitarea redusă a consumului, precum și existența de datorii (istorice și curente) pe tot lanțul activității în acest domeniu (furnizarea gazelor naturale către CET-uri – producerea energiei termice și electrice – distribuția și livrarea energiei termice), însă autorul nu prezintă careva date concludente. Ar fi fost necesar ca nota informativă să opereze cu anumite date și calcule concrete, care să justifice invocarea acestui argument (spre exemplu: datoria reală a întreprinderilor din complexul energetic, datoria consumatorilor finali, ce sumă din această datorie se datorează neachitării serviciilor de către populație, de către agenții economici, care sunt pierderile întreprinderilor din sectorul energetic (care e cauza pierderilor - proasta administrare a întreprinderilor din domeniu, utilajulu învechit ori poate neinclusiunea în preț a tuturor cheltuielilor), acțiunile întreprinse de către întreprinderi pentru redresarea situației etc.)

Un alt argument invocat în nota informativă este nerespectarea la stabilirea prețurilor la energia electrică și termică a alin. (3) al art. 9 din Legea cu privire la energetică nr. 1525-XIII din 19 februarie 1998, care stipulează că în tarifele la energia electrică și termică și în prețurile la resursele energetice trebuie să intre toate cheltuielile rezonabile de exploatare și dezvoltare a obiectivelor energetice, precum și profitul. Însă nu se face nici o comparație a cuantumului tarifelor actuale cu cuantumul tarifelor reale și rezonabile, care este prejudiciul cauzat astfel întreprinderilor din sectorul energetic etc. Nu este clar care sunt argumentele care îi inspiră autorului încrederea că prin transmiterea atribuțiilor respective de la administrația publică locală către ANRE a dreptului de aprobare a tarifelor la agentul termic se va redresa situația din sectorul energetic și se vor mări achitățile la serviciile prestate.

Totodată, autorul nu a motivat necesitatea transmiterii de la Guvern către Parlament a competenței desemnării directorilor ANRE și aprobării bugetului anual al acesteia. Nu este argumentată necesitatea extinderii perioadei de angajare a directorului consiliului de administrare de la 4 ani la 6 ani. De asemenea, nu este clar din ce cauză autorul nu a argumentat limitarea motivelor de eliberare din funcție a directorului, deoarece în actuala reglementare sînt specificate mai multe motive de eliberare din funcție a acestuia.

Considerăm că prin adoptarea modificărilor propuse nu se va redresa situația din complexul energetic, dar se va realiza doar un transfer al responsabilității aprobării tarifului de la administrația publică locală către ANRE, amîinînd, astfel, soluționarea problemelor din complexul energetic. Complexul energetic în special cel legat de furnizarea agentului termic, pînă la liberarizarea prețurilor, necesită a fi reglementat respectîndu-se în același timp drepturile furnizorului cît și ale consumatorului. Astfel, trebuie de eliminat poziția de monopolist a întreprinderilor din domeniul furnizării agentului termic prin adoptarea unui act normativ ce va reglementa relațiile economice dintre consumator și furnizor, inclusiv acordarea posibilității consumatorului să renunțe în orice moment la serviciul furnizorului fără a fi obligat să suporte careva cheltuieli de modificare a sistemului de încălzire, să poată instala centrale termice individuale fără a suporta careva cheltuieli la modificarea sistemului central de alimentare cu gaze naturale, eliminarea limitării instalării acestor centrale, obligarea furnizorului de agent termic să încheie contracte individuale cu consumatorii, să instaleze contoare individuale pentru ca fiecare consumator să poată monitoriza consumul și temperatura etc. Dacă aceste măsuri nu vor fi adoptate și se va recurge doar la majorarea prețurilor, situația din complexul energetic nu se va îmbunătăți. Prin mărirea prețurilor cetățenii cu un venit mai modest nu vor face față acumulînd astfel noi datorii față de furnizor neavînd posibilitatea să renunțe la serviciile prestate.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul actului

legislativ nu conține careva referiri la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

9. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea economico-financiară lipsește. Potrivit autorilor, implementarea prezentului proiect nu necesită alte cheltuieli financiare suplimentare, decât cele prevăzute în buget.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de cerințele normelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006. Lipsa analizei impactului de reglementare, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce va modifica reglementarea complexului energetic, prin urmare, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor din domeniu, ale consumatorilor și ale statului este obligatorie.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

12. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Însă, prin liberalizarea prematură a pieței energetice și, în special, cea legată de furnizarea agentului termic vor fi prejudiciați cetățenii cu venituri modeste. Prin mărirea prețurilor cetățenii cu un venit mai modest nu vor face față acumulând astfel noi datorii față de furnizor neavând posibilitatea să renunțe la serviciile prestate.

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

14. 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.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi, precum și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Astfel, potrivit proiectului în competența ANRE se transmite dreptul de aprobare a tarifului în complexul energetic precum și se modifică procedura de angajare a conducătorilor ANRE și bugetul acesteia. Menționăm că toate atribuțiile și procedurile noi instituite sînt suficient de clare și concise necreînd careva neclarități în procesul aplicării.

Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul propus nu este afectat de grave riscuri de coruptibilitate. Obiecțiile principale ale acestui raport de expertiză se referă la fundamentarea precară a proiectului, care de fapt nu clarifică și nu justifică modificările propuse.

Nu se prezintă analize concludente despre situația reală în sectorul energetic (spre exemplu: datoria reală a întreprinderilor din complexul energetic, datoria consumatorilor finali, care sumă din această datorie se datorează neachitării serviciilor de către populație sau de către agenții economici, care sunt pierderile întreprinderilor din sectorul energetic (care e cauza pierderilor - proasta administrare a întreprinderilor din domeniu, utilajulu învechit sau poate neinclusiunea în preț a tuturor cheltuielilor), acțiunile întreprinse de către întreprinderi pentru redresarea situației etc.), care ar impune elaborarea unei legi, hotărîri care ar reglementa drepturile și obligațiile agenților economici din domeniul respectiv, precum și a consumatorilor.

Totodată, nu este clar care sunt argumentele care îi inspiră autorului încrederea că prin transmiterea dreptului de aprobare a tarifelor la agentul termic de la administrația publică locală către ANRE se va redresa situația din sectorul energetic și se vor mări achitățile la serviciile prestate.

Cît despre consolidarea independenței a ANRE, prevederile incluse în proiect reprezintă doar un mic pas, dar cu tentă pozitivă, în raport cu prevederile legii în vigoare. Cerința privind independența ANRE este consfințită în Directiva 2003/54/CE cu privire la regulile comune pentru piața internă a energiei electrice și în Directiva 2009/72/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE, precum și în recomandările experților USAID. Însă, autorul nu a motivat cum se va manifesta consolidarea independenței ANRE prin transmiterea de la Guvern către Parlament a competenței desemnării directorilor ANRE și aprobării bugetului anual al acesteia. Nu este argumentată necesitatea extinderii perioadei de angajare a directorului consiliului de administrare de la 4 ani la 6 ani. De asemenea, nu este clar din ce cauză autorul nu a argumentat limitarea motivelor de eliberare din funcție a directorului, deoarece în actuala reglementare sînt specificate mai multe motive de eliberare din funcție a acestuia.

Considerăm că prin adoptarea modificărilor propuse nu se va redresa situația din complexul energetic, dar se va realiza doar un transfer al responsabilității aprobării tarifului de la administrația publică locală către ANRE, amînînd, astfel, soluționarea problemelor din complexul energetic. Complexul energetic, în special cel legat de furnizarea agentului termic, pînă la liberarizarea prețurilor, necesită a fi reglementat respectîndu-se în aceleași timp drepturile furnizorului cît și ale consumatorului. Astfel, trebuie de eliminat poziția de monopolist a întreprinderilor din domeniul furnizării agentului termic prin adoptarea unui act normativ care va reglementa relațiile economice dintre consumator și furnizor, inclusiv acordarea posibilității consumatorului să renunțe în orice moment la serviciul furnizorului, fără a fi obligat să suporte careva cheltuieli de modificare a sistemului de încălzire, să poată instala centrale termice individuale fără a suporta careva cheltuieli la modificarea sistemului central de alimentare cu gaze naturale, eliminarea limitării instalării acestor centrale, obligarea furnizorului de agent termic să încheie contracte individuale cu consumatorii, să instaleze contoare individuale pentru ca fiecare consumator să poată monitoriza consumul și temperatura etc.

Dacă aceste măsuri nu vor fi adoptate și se va recurge doar la majorarea prețurilor, situația din complexul energetic nu se va îmbunătăți. Prin mărirea prețurilor cetățenii cu un venit mai modest nu vor face față și nu vor putea acoperi cheltuielile respective, acumulînd astfel noi datorii față de furnizor și neavînd posibilitatea să renunțe la serviciile prestate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției