

22 Ianuarie 2010, nr. 438

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la unele măsuri de redresare a situației economico-financiare a Întreprinderii de Stat „Combinatul Vitivinicol „Național-Vin”

(înregistrat în Parlament cu numărul 2069.2009 din 22 Decembrie 2009)

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 cu privire la unele măsuri de redresare a situației economico-financiare a Întreprinderii de Stat „Combinatul Vitivinicol „Național-Vin”.

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 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. Totodată, luând în considerație faptul că proiectul legii vizează ameliorarea situației financiare și, respectiv, economice doar a unui agent economic concret, considerăm că se încalcă art.3 din Legea nr.780/2001 potrivit căruia actul legislativ trebuie să aibă un caracter general și impersonal.
- 3. Scopul promovării proiectului.** este scutirea întreprinderii de stat “Combinatul Vitivinicol “Național-Vin” de achitarea datoriei debitoare pentru creditul acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin intermediul Primului Proiect Agricol și garantat de stat, utilizat la modernizarea secției experimentale de prelucrare a vinului, în sumă de 2 523 918,18 dolari SUA, precum și de achitarea sumei dobânzii, penalității și a marjei de risc, calculate pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi.

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** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă nu conține nici o argumentare în sprijinul ideilor ce se promovează prin proiect, aceasta reflectînd doar date privind istoria fondării Combinatului Vitivinicol “Național-Vin” cu preluarea datoriilor Institutului Național al Viei și Vinului în temeiul Hotărîrii Guvernului nr.32 din 21.01.2004.

Tot în notă se menționează că, trecerea ulterioară a Combinatului de la procedura de insolabilitate la aplicarea procedurii planului cu prolongarea acesteia de mai multe ori, precum și măsurile întreprinse întru redresarea situației financiare nu s-au soldat cu rezultatele preconizate.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii în lipsa specificării în nota informativă a următoarelor momente:

- informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării scutirii prevăzute de proiect;
- evaluării cheltuielilor bugetare în urma scutirii de datoriile menționate;
- prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului;
- asigurarea de către stat a protecției concurenței loiale și creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc.

Absența acestor informații face ca proiectul să nu corespundă exigențelor enunțate în art.22 și art.23 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 și, în opinia noastră, face ca proiectul să comporte un grad sporit de coruptibilitate.

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.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

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.

Din conținutul notei informative nu rezultă faptul că ar fi fost făcută o estimare a cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, cu toate că implementarea proiectului în cauză presupune suportarea anumitor cheltuieli financiare, aceasta pentru că creditele acordate de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin intermediul Primului Proiect Agricol, urmează a fi rambursate creditorului, indiferent de faptul scutirii de achitarea datoriilor a Combinatului Vitivinicol “Național-Vin”.

Deși nota informativă operează cu date precum că datoria de bază a întreprinderii pe împrumutul nominalizat constituie 2523918,18 dolari SUA, dobînda - 359 474,21 dolari SUA, fondul de risc – 62279,79 dolari SUA, în total 3010434, 73 dolari SUA, menționăm că lipsește informația sau documentul care ar adevări proveniența acestor cifre.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Nota informativă a proiectului nu conține informații potrivit cărora poate fi dedusă o eventuală analiză a impactului de reglementare, deși prevederile proiectului conțin anumite prevederi care pot avea impact asupra mediului antreprenorial.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin scutirea de achitarea datoriilor debitoare pentru creditul acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin intermediul Primului Proiect Agricol și garantat de stat, se urmărește facilitarea din punct de vedere financiar a întreprinderii de stat “Combinatul Vitivinicol “Național -Vin”.

Prin adoptarea unei asemenea legi se urmărește scopul de a stinge anumite datorii și, implicit, se eliberează de răspundere materială întreprinderea pentru penalitățile de întârziere. În același timp, este evident faptul că vor fi exonerati de alte forme de răspundere juridică și persoanele care au gestionat fraudulos pe parcursul a mai multor ani activitatea întreprinderii, tolerând sau chiar camuflând ineficiența acesteia. Fiind "iertate datoriile" întreprinderii și, implicit, eliberată de răspundere prin voința legiuitorului, nimeni nu va suporta consecințele negative (cu excepția bugetului de stat) pentru, potențialele abuzuri și gestiunea frauduloasă sau cel puțin ineficientă a patrimoniului respectiv.

Pentru a evita promovarea unui proiect de lege cu un grad sporit de coruptibilitate, considerăm necesar ca prin intermediul controlului parlamentar să se facă o anchetă pentru a elucida toate subtilitățile din activitatea întreprinderii a căror datorii se propune a fi "iertate".

Prin urmare, proiectul necesită a fi însoțit de rapoarte analitice ale:

- Ministerului Agriculturii și industriei alimentare;
- Ministerului Finanțelor;
- Procuraturii Generale; și
- Centrului pentru Combaterea Corupției și a Crimelor Economice.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul prevede la art.1 scutirea de achitarea datoriilor debitoare în sumă 2 523918,18 dolari SUA, precum și de achitarea sumei dobânzii, penalității și a marjei de risc, calculate pentru creditul prevăzut în proiect, pînă la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Luînd în considerație faptul, că creditul acordat de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare urmează a fi rambursat creditorului, indiferent de faptul scutirii de achitarea datoriei debitoare a Combinatului Vitivinicol "Național-Vin", și, mai mult ca atît, luînd în considerație existența garanției de stat, bugetul de stat va fi prejudiciat cu sumele indicate în proiect.

Totodată atenționăm și asupra faptului, că odată cu reorganizarea Institutului Național al Viei și Vinului, conform Hotărîrii Guvernului nr.32 din 21.01.2004, acesta s-a divizat în două întreprinderi de stat – Institutul Național pentru Viticultură și Vinificație și unitatea de producție și comerț "Combinatul Vitivinicol "Național-Vin", care activează pe principiul autofinanțării. Pct.3 din hotărîrea menționată prevedea că Departamentul Agroindustrial "Moldova-Vin (instituție competentă ce activa la acel moment) "va asigura semnarea acordurilor de împrumut dintre întreprinderile de stat nou-formate și Ministerul Finanțelor, cu calcularea ulterioară a datoriilor curente (dobânzii), aplicînd rata LIBOR la suma creditului utilizat pentru reabilitarea bazei materiale a Institutului Național al Viei și Vinului și, respectiv, la suma creditului utilizat pentru modernizarea secției experimentale de prelucrare a vinului a Institutului Național al Viei și Vinului, potrivit bilanțului de repartitie, cu specificarea drepturilor patrimoniale ale părților respective și obligațiilor întreprinderilor, conform condițiilor stipulate în Hotărîrea Guvernului nr.206 din 20 martie 2001 "Privind rambursarea împrumutului acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru primul proiect agricol".

În legătură cu normele amintite și invocînd Legea nr.41-XVI din 15.04.2005 prin care creditul destinat dezvoltării științei, în sumă de 1784,1 mii dolari SUA., acordat Institutului Național pentru Viticultură și Vinificație de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare prin intermediul Primului Proiect Agricol, s-a transformat în investiție publică, atenționăm asupra proporțiilor prejudiciului adus bugetului de stat pentru nerambursarea de către întreprinderile menționate a împrumutului acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru Primul Proiect Agricol.

Adițional, considerăm că practica de "iertare" a datoriilor are un impact negativ direct pentru sistemul bugetar din următoarele considerente:

- nu se acumulează mijloacele necesare la bugetele respective;
- este favorizat nivelul scăzut al disciplinei financiare a întreprinderilor;
- sînt defavorizați și descurajați contribuabilii onești, care și-au onorat la timp obligațiunile față de buget și în aceste condiții contribuabilii respectivi sînt în situație inegală față de rău-platnici, fiind create astfel din partea statului condiții de concurență neloială.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În conformitate cu art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care prevede 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, menționăm că proiectul respectiv poate fi adoptat doar după avizarea pozitivă a acestuia de către Guvern.

Prevederile din proiect constituie o derogare expresă de la prevederile Legii cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419-XVI din 22.12.2006, Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996 și Legea insolvabilității nr.632-XV din 14.11.2001. Proiectul de lege nu este compatibil cu prevederile legislației în vigoare, deoarece creează o derogare neargumentată de la legile menționate.

Trebuie de menționat că o lege similară, care stabilea derogări de la actele enunțate mai sus, a fost adoptată de Parlament la 20.12.2007 - Legea nr.290-XVI cu privire la măsurile de redresare a situației

economico-financiare a unor întreprinderi din sfera științei și inovării din sectorul agroalimentar.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formularea, în sensul scutirii, “de achitarea sumei dobânzii, penalității și a marjei de risc, calculate pentru creditul în cauză, pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi”, nu este suficient de clară și concisă, nefiind indicată suma concretă, ceea ce poate duce la acte de corupție în procesul de aplicare.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege stabilește atribuții discreționare în favoarea Guvernului care - “prin intermediul fondatorului desemnat, va întreprinde măsurile necesare pentru includerea în capitalul social al întreprinderii de stat nominalizate la art.1 a sumelor prevăzute în prezenta lege în scopul majorării acestuia.”

Concluzii

Proiectul legii supus expertizei:

- nu este prezentat cu respectarea cerințelor art.131 din Constituție și nu corespunde cerințelor Legii nr.780/2001 cu privire la actele legislative;
- comportă un grad sporit de coruptibilitate;
- promovează lipsa de transparență.

Considerăm că proiectul Legii cu privire la unele măsuri de redresare a situației economico-financiare a Întreprinderii de Stat „Combinatul Vitivinicol „Național-Vin” nu poate fi adoptat, avînd în vedere elementele coruptibile evidențiate și lipsa rapoartelor de analiză ale autorităților responsabile.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției