

25 Ianuarie 2010, nr. 442

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii privind transformarea în investiție publică a datoriei la creditul acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru modernizarea Secției experimentale de prelucrare a vinului din cadrul Întreprinderii de Stat „Combinatul Vitivinicol „Național-Vin”

(înregistrat în Parlament cu numărul 2114.2009 din 28 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 privind transformarea în investiție publică a datoriei la creditul acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru modernizarea Secției experimentale de prelucrare a vinului din cadrul Întreprinderii de Stat „Combinatul Vitivinicol „Național-Vin”.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, 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 3669,6 mii dolari SUA, prin transformarea acesteia în investiție publică.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Totuși conform versiunii pe suport de hârtie a proiectului, a fost posibil de a verifica argumentarea proiectului.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul a fost înregistrat pe 28.12.2009 și plasat pe pagina web a Parlamentului în aceeași zi. Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți

interesa și avînd posibilitatea să se expună asupra conținutului documentului.

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 a întreprinderii nu s-au soldat cu rezultatele preconizate.

Principalele probleme legate de fundamentarea inadecvată a proiectului legii sînt:

- 1) lipsa evaluării impactului proiectului de act legislativ, ceea ce presupune neidentificarea și neefectuarea analizei efectelor economice și bugetare care le vor produce reglementările propuse spre adoptare;
- 2) lipsa informației privind măsurile de implementare a actului legislativ;
- 3) lipsa informației privind fazele parcurse în pregătirea proiectului de act legislativ și rezultatele obținute;
- 4) asigurarea de către stat a protecției concurenței loiale și creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc.

Lipsa acestor informații nu corespunde exigențelor enunțate în art.22 și art.23 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001, totodată lipsesc informațiile privind efectuarea unui audit asupra activității acestei întreprinderi, fapt care lasă multe întrebări fără răspuns.

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 rezultă că la moment restanțele Combinatului Vitivinicol "Național-Vin" la creditul acordat de BIRD constituie 3669,6 mii dolari SUA. Transformarea datoriei debitoare a Combinatului în investiție publică, nu scutește Republica Moldova de rambursarea creditului respectiv față de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin urmare trebuie dezafectate resurse financiare din bugetul de stat.

Autorul proiectului nu precizează sursele financiare de acoperire a cheltuielilor preconizate pentru rambursarea creditului ceea ce este contrar art.131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, precum și art.11 alin.(5) din Legea nr.847/1996 conform căruia după adoptarea legii bugetare anuale:

- a) nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit;
- b) nici o lege, alta decît privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată.

În concluzie putem constata că nota informativă anexată la proiectul legii nu corespunde exigențelor legale expuse mai sus.

9. 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 Hotărîrea Guvernului

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Analizând legislația în vigoare, precum și informația prezentată în nota informativă, rezultă că Combinatul Vitivinicol "Național -Vin", care a preluat datoriile creditoare enorme, în urma reorganizării Institutului Național al Viei și Vinului, în temeiul Hotărârii Curții de Apel Economice față de Combinat s-a aplicat procedura planului pe un termen de 3 ani (01.01.2004-31.12.2006).

Prin Hotărârea nr.570 din 21 mai 2009 Guvernul a acceptat prelungirea procedurii planului pe o perioadă de 2 ani (de la 1.01.2007 pînă la 31.12.2008), iar de la 12 octombrie 2009 prin Hotărârea nr.274 termenul respectiv a fost prelungit pînă la 31.12.2011. Astfel, Combinatul vitivinicol actualmente urmează să îndeplinească prevederile planului.

În conformitate cu alin.(1) al art.199 din Legea insolabilității nr.632-XV din 14.11.2001 dacă, pe parcursul derulării procedurii planului, debitorul nu respectă prevederile lui sau planul nu este realizat în termen, fiecare creditor poate înainta o nouă cerere introductivă, care va avea ca efect lichidarea patrimoniului debitorului fără a mai fi necesară dovada insolabilității lui. În acest caz, modificările creanțelor și a drepturilor părților, operate conform planului pînă la data înaintării unei asemenea cereri, vor fi luate în considerare în cadrul lichidării.

Așa fiind, legislația în vigoare din domeniu reglementează o procedură specială și, prin urmare, combinatul în cauză putea fi lichidat, iar patrimoniul acestuia ar fi fost direcționat la achitarea creditului acordat de BIRD. Guvernul, însă, a ales o altă cale pentru păstrarea acestei întreprinderi de stat, iar în rezultat va fi afectat bugetul statului.

Din cele expuse rezultă că prin transformarea datoriilor debitoare pentru creditul acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin intermediul Primului Proiect Agricol, se facilitează din punct de vedere financiar întreprinderea de stat "Combinatul Vitivinicol "Național -Vin".

11. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Proiectul prevede transformarea în investiție publică a datoriilor debitoare în sumă 3669,6 mii dolari SUA, calculate pentru creditul prevăzut în proiect. Luînd în considerație faptul, că creditul acordat de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare urmează a fi rambursat creditorului, indiferent de faptul transformării datoriei debitoare a Combinatului Vitivinicol "Național-Vin" în investiție publică, bugetul de stat va fi prejudiciat cu suma indicată în proiect.

Adițional menționăm că, odată cu reorganizarea Institutului Național al Viei și Vinului, conform Hotărârii 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 hotărârea 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 (dobînzii), 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 repartiție, cu specificarea drepturilor patrimoniale ale părților respective și obligațiilor întreprinderilor, conform condițiilor stipulate în Hotărârea Guvernului nr.206 din 20 martie 2001 "Privind rambursarea împrumutului acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru primul proiect agricol".

În contextul prevederilor menționate 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.

Considerăm necesar de a remarca 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 din partea statului condiții de concurență neloială.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile din proiect constituie o derogare 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 insolvențării 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 prin derogare expresă 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.

Totodată, amintim că în Parlament a fost înregistrat și proiectul Legii nr.2069 din 22.12.2009 cu privire la unele măsuri de redresare a situației economico-financiare a Întreprinderii de stat Combinatul Vitivinicol "Național – Vin", care urmărește conceptual același scop ca și proiectul supus expertizei, textul fiind expus într-o altă formă, cu indicarea unei cifre a datoriei debitoare la credit diferită decît cea indicată în prezentul proiect, inițiat de Guvern.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul legii utilizează formularea "transformarea în investiție publică datoria" care nu este suficient de clară și concisă, ceea ce poate duce la acte de coruptibilitate.

Trebuie de menționat faptul că legislația în vigoare nu definește o astfel de noțiune și nici nu descrie modalitatea de efectuare a acesteia. Din textul proiectului prezentat nu este clar cum va fi reflectată această investiție publică în bugetul de stat. Prin urmare, utilizarea acestei sintagme în textul legii poartă caracter ambiguu, creează dificultăți la aplicarea în practică și are caracter coruptibil.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora, ceea ce presupune că Guvernul, în calitatea sa de autoritate a puterii executive va executa legea în mod discreționar .

Concluzii

Proiectul legii supus expertizei:

- nu corespunde cerințelor Legii nr.780/2001 cu privire la actele legislative;
- conține elemente de coruptibilitate;
- promovează lipsa de transparență.

Considerăm că proiectul Legii urmează a fi examinat de Parlament numai după prezentarea rapoartelor de audit asupra gestionării mijloacelor financiare creditate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției