

04 Iulie 2008, nr. 307

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern, Legea pentru modificarea Legii cu privire la Guvern)

(înregistrat în Parlament cu numărul 2071 din 20 Iunie 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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern, Legea pentru modificarea Legii cu privire la Guvern).

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. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, scopul noului proiect de lege este determinată de necesitatea implementării exigențelor reformei administrației publice centrale, precum și celor ale reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător în materia aviației civile în general și a securității aeronautice, în special. Reformelor structurale sînt supuse: Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor, Agenția de Stat a Aviației Civile și Agenția Apele Moldovei și, implicit, se reorganizează și Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului.

Deși se anunță drept scop principal reformarea administrației publice centrale, analiza funcțională a activității ministerelor reformate și a agențiilor vizate nu este anexată. Potrivit recomandărilor înaintate în Raportul de analiză funcțională (p.19) se propune "crearea unui Minister al Infrastructurii și Transportului" ca urmare a fuziunii Agenției pentru Construcții și Dezvoltare Teritorială, Ministerului Industriei și Infrastructurii și Ministerului de Transport. În ceea ce privește Agenția de Stat a Aviației Civile experții recomandă să fie păstrată fără modificări, iar în partea ce ține de Apele Moldovei, experții recomandă ca aceasta să fie transformată în întreprindere de stat abilitată cu funcția de prestare a serviciilor de irigare, iar funcțiile de administrare și protecție a apelor să fie transferate autorității centrale de mediu.

Raportînd cele menționate la proiectul propus, constatăm că un șir de recomandări sînt neglijate, fapt ce denotă o lipsă de transparență totală la luarea unor astfel de decizii, fără o argumentare asupra celor propuse în raportul de evaluare funcțională a acestor autorități. În acest caz, poate fi admis faptul că prin "pretinsa reformă" se promovează un interes de grup, care este în detrimentul interesului public. Aceasta afirmație poate fi confirmată și de faptul că ultimele modificări care au fost operate în art.24 din Legea cu privire la Guvern vizau:

- Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului, Legea nr.63/2008;
- Ministerul Industriei și Infrastructurii, Legea nr.49/2008;
- Agenția Apele Moldovei, Legea nr.179/2007, etc.

Nici atunci și nici acum Guvernul nu vine cu argumentări clare, care este rolul și locul acestor autorități în sistemul organelor de stat, care sînt sarcinile noilor structuri, ce vor face aceste autorități și cît vor activa ele, de ce aceste autorități trebuie să fie incluse în art.24 din Legea cu privire la Guvern și nu pot fi

reglementate de către Guvern. Or, aceste autorități nu sînt organizate autonom în raport cu Guvernul. De ce statutul acestor autorități nu poate fi determinat prin hotărîre de guvern, așa cum a fost reglementată activitatea și statutul Agenției Apele Moldovei pînă în prezent, care pe parcurs a fost ba în cadrul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, ba pe lîngă acest minister, iar în ultimul timp în cadrul Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului și doar după o perioadă extrem de scurtă (2 luni) se propune să fie organizată pe lîngă Guvern.

Considerăm că soarta promovării unor reforme structurale de o asemenea importanță, fără o fundamentare a impactului asupra administrării domeniilor respective și fără o evaluare și o analiză funcțională a activității autorităților administrației publice centrale, este predeterminată la insucces. La această reformă se va reveni cu prima ocazie, așa cum ne demonstrează practica la acest capitol. Apare o întrebare care, spre regret, rămîne retorică: oare cînd această autoritate va activa eficient, dacă este în reformare continuă?

3.1 Conceptul proiectului. Prin operarea modificărilor propuse, proiectul de lege se încadrează în conceptul Legii cu privire la Guvern. Totuși, Legea de bază cu privire la Guvern este afectată de vicii de reglementare, deoarece nu stabilește clar criteriile de includere în art.24 a autorităților publice centrale altele decît ministerele. De menționat că Guvernul nu are o viziune clară și o politică consecventă în ceea ce ține de locul și rolul autorităților administrației publice centrale. De la adoptarea Legii cu privire la Guvern și pînă în prezent în art.24 au fost operate 30 de modificări și completări. În majoritatea cazurilor aceste modificări au fost determinate de interesele politice pe care le urmărea la momentul respectiv majoritatea venită la guvernare.

3.2 Structura proiectului. Conținutul proiectului de lege supus expertizei se încadrează în structura legii în care se propune operarea modificărilor corespunzătoare. Totodată, este de menționat că Guvernul urma să vină cu pachetul de proiecte de legi de modificare a legislației conexe în legătură cu modificările propuse sau cel puțin cu lista legilor ce urmează a fi modificate, așa cum prevede art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului.

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. n absența informației necesare referitoare la analiza funcțională a autorităților supuse reformelor, considerăm că principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă se respectă parțial.

Nota informativă evidențiază 3 elemente noi ale reglementării conținute în proiect:

* gospodăria drumurilor;

*

transportul;

*

apele.

De menționat că nota informativă nu oferă careva explicații pe marginea problemei reorganizării Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului, care fiind recent înființat, devine de o importanță deosebită și concentrează mai multe domenii de activitate pe care urmează să le administreze. În opinia noastră, concentrarea mai multor domenii de administrare în acest minister vor influența negativ asupra serviciilor prestate, de exemplu de deservire și reparație a drumurilor, așa cum s-a întîmplat cu Serviciul Național de Locuințe, care presta servicii de construcție ipotecară la un preț avantajos, iar după transmiterea acestor atribuții Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului prestarea acestor servicii s-a scumpit cu 50%.

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.

Nota informativă face referință doar la Directiva-cadru nr.2000/60/UE din 23 octombrie 2000, fără însă să prezinte un tabel de divergențe sau să reflecte standardele Uniunii Europene în domeniul administrării transporturilor și gospodăririi drumurilor, apelor, construcțiilor și a dezvoltării teritoriului.

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.

Nota informativă nu face nici o analiză asupra cheltuielilor de implementare a noii legi. Dar astfel de cheltuieli vor fi suportate în cadrul reformării autorităților publice vizate de proiectul legii. Lichidarea autorităților publice presupune: concedierea angajaților, cărora li se va achita plăți compensatorii, plățile sociale în legătură cu lichidarea de asemenea sînt sporite, însă nota informativă nu precizează din care surse vor fi suportate aceste cheltuieli. Înființarea noilor autorități la fel impune cheltuieli de organizare, dotare tehnico-materială etc. În legătură cu cele menționate, trebuiau planificate din timp surse bugetare, dar acest exercițiu nu a fost realizat. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului este stabilită că, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, la proiect se anexează fundamentarea economico-financiară, exigența menționată nefiind respectată.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin reorganizarea autorităților existente și prin lichidarea unora și formarea altor autorități se promovează interesele autorităților nou-formate, însă beneficiul public pare a fi respectat atunci cînd autorii argumentează că urmăresc scopul de a separa atribuțiile autorităților publice centrale de elaborare a politicilor publice, de cele de realizare a acestor politici. Însă dacă reorganizările respective vor implica scumpirea serviciilor conexe, aceasta va fi în detrimentul interesului public.

În legătură cu reorganizarea aviației civile, considerăm că această reformă inevitabil va duce la schimbări în partea ce ține de întreprinderile de stat subordonate acestei administrații. Deși nota informativă nu menționează acest fapt, existența în Parlament a proiectului de lege nr.2093 cu privire la modificarea Anexei la Legea nr. 121 - XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice, prin care Compania Air Moldova se propune a fi scoasă la privatizare, are legătură directă cu viitorii beneficiari, care promovează astfel de interese. De notat că Parlamentul, cu puțin timp în urmă (în vara anului 2007), a alocat acestei Companii milioane de bani publici, iar structurile de forță au impus toți agenții economici prestatori de servicii a transportului aerian să-și direcționeze activitatea prin colaborare cu Compania Air Moldova. Analiza minuțioasă a contextului acestor reforme provoacă mai multe întrebări, care însă rămîn fără răspuns.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului rezultă că unele prevederi subminează interesele salariaților, care vor fi disponibilizați în legătură cu lichidarea autorităților în care activează. De asemenea vor suporta anumite consecințe negative și domeniile administrate, care vor rămîne într-o stare de incertitudine mai mult timp. Influența negativă asupra costurilor serviciilor conexe poate fi aducătoare de prejudicii. În contextul beneficiilor ce urmează a fi obținute de cei interesați prezentul proiect de lege, poate fi calificat ca aducător de prejudicii intereselor publice.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul de lege nu face referire la legislația concretă care urmează să fie modificată în legătură cu adoptarea acestei legi. Nici în nota informativă nu se conține cel puțin referință la legile conexe care urmează a fi modificate în legătură cu adoptarea proiectului, așa cum prevede art. 47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului.

Totuși proiectul obligă Guvernul ca în termen de 3 luni să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege și să aducă actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

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. Autorii proiectului nu au asigurat o reglementare complexă a problematicilor abordate.

Proiectul nu definește și nu argumentează clar:

- despre locul și rolul autorităților publice centrale, altele decît ministerele în structura de stat a administrației publice;
- nu stabilește criterii clare după care să se poată face concluzie care autorități publice ale administrației publice centrale pot fi înființate de Guvern și care de Parlament;
- poate oare Guvernul să înființeze autorități ale administrației publice autonome etc.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative expunem următoarele:

- * proiectul de lege este o abordare simplistă de reformare a unor domeniilor foarte importante din economia națională. Nota informativă nu este destul de explicită și un șir de probleme rămîn fără răspuns, fapt ce denotă lipsă de competență la pregătirea proiectului din partea autorilor sau acesta a fost elaborat în regim de urgență sau nu se dorește de a scoate în evidență toate scopurile acestui proiect de lege;
- * proiectul are un caracter mai mult politic și nu ține cont de interesele pe care urmează a le proteja Guvernul în raport cu reformele inițiate în administrația publică centrală.
- * promovează lipsa de transparență etc.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției