

22 Octombrie 2008, nr. 346

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea Anexei la Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice

(Înregistrat în Parlament cu numărul 2797 din 29 Septembrie 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 privind modificarea Anexei la Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice.

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.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative scopul proiectului de lege este determinată de necesitatea promovării deetatzării obiectivelor de stat și atragerea investițiilor private în sectorul real al economiei și anume pentru modernizarea serviciilor de transport aerian și rețeaua hotelieră care constituie o povară pentru stat.

Prin operarea modificărilor propuse proiectul de lege se încadrează în conceptul Legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, fără însă a ține cont de faptul că legea de bază (adoptată doar cu un an în urmă - 4 mai 2007) a interzis expres privatizarea acestor obiective, prin includerea acestora în Lista bunurilor nepasibile de privatizare. În acest context nota informativă nu face explicații de ce s-a investit atât de mult în Compania Air Moldova, dacă aceasta a reprezentat sau reprezintă o povară pentru stat și de ce nu a fost introdusă în lista privatizării un an în urmă.

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.

Totuși, în absența unei informații logice referitoare la necesitatea privatizării Companiei Air Moldova, precum și a informației referitoare la necesitatea privatizării cantinei Parlamentului și a hotelului Codru, care se consideră obiective menite să presteze anumite servicii parlamentarilor, funcționarilor parlamentari, invitaților pe linia parlamentară etc., considerăm că principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă se respectă parțial.

Nota informativă evidențiază obiectivele care urmează a fi aprobate pentru privatizare: Î.S. Compania Air Moldova; Î.S. Cafeneaua Parlamentului și Complexul hotelier Codru.

De menționat că nota informativă nu argumentează suficient de clar necesitatea privatizării acestor întreprinderi și nu corespunde cerințelor Legii cu privire la actele legislative, care obligă autorii să fundamenteze și să explice fiecare element al proiectului de lege. Aceste explicații trebuie să fie detaliate, clare și accesibile.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare superficială asupra noilor elemente pe care le introduce proiectul. Nu se explică necesitatea privatizării obiectivelor care pot fi considerate parte a domeniului public al statului prin faptul că acestea servesc intereselor Parlamentului.

De menționat că proiectul de lege supus expertizei repetă prevederile proiectului propus de Guvern înregistrat în Parlament cu nr.2093, însă din care au fost omise întreprinderile din sectorul energetic. Reiterăm argumentele expuse în expertiza CAPC pe marginea aceluși proiect, care sînt valabile și în cazul prezentului proiect.

Cît privește Întreprinderea de Stat "Air-Moldova", trebuie să remarcăm că această întreprindere a beneficiat de un șir de investiții importante atît din partea Parlamentului, cît și a Guvernului. Cu titlu de exemplu poate servi rectificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2006 prin Legea nr.347-XVI din 23.11.2006, potrivit căreia s-a decis alocarea unei sume impunătoare de 93 milioane 100 mii de lei pentru majorarea capitalului statutar al Întreprinderii de Stat Compania Aeriana "Air-Moldova" "în scopul înnoirii parcului de avioane". Reamintim faptul, că adoptarea acestei legi a fost făcută cu mari rezerve și obiecții expuse pe parcursul dezbaterilor în plen. Pentru detalii poate fi consultată stenograma ședinței respective din 17 noiembrie 2006 <http://www.parlament.md/news/plenaryrecords/17.11.2006>. Situația inechitabilă și anumite rezerve au fost menționate și în raportul de expertiză al CAPC la proiectul legii respective de rectificare a bugetului de stat (<http://www.capc.md/avize.php?mod=avize&id=98>).

O altă situație poate fi atestată în cazul intenției de privatizare a Întreprinderii de stat de alimentație publică "Cafeneaua Parlamentului" și a Întreprinderii de Stat "Complexul Hotelier "Codru"", care, de fapt, sînt unicele instituții din dispoziția Parlamentului pentru a asigura elementar necesitățile legislativului. Considerăm că privatizarea complexului hotelier Codru și a cantinei Parlamentului în ultima jumătate de an al mandatului Parlamentului nu este destul de corectă și urmează a fi lăsată pentru legislatura viitoare. Un asemenea mod de privatizare poate fi calificat ca un gest electoral sau ca un interes urmărit de majoritatea parlamentară la finele mandatului, pentru a transmite în proprietate privată clădiri din zona ultracentrală a Chișinăului, iar acest fapt îi conferă proiectului de lege un înalt grad de coruptibilitate.

Nota informativă nu ne prezintă o analiză a necesităților Parlamentului și nu ne oferă careva detalii despre dezvoltarea instituției parlamentare la acest capitol. Oferirea unor spații pentru lucrul cu alegătorii, unor spații pentru partidele politice parlamentare care conform legii noi vor fi finanțate din bugetul de stat, precum și conlucrarea cu ONG și deschiderea legislativului către societatea civilă impune necesitatea unor noi spații. Or, privatizarea acestor două obiective, va închide accesul cetățeanului și mai mult în Parlament, care permanent motivează lipsa transparenței și cooperării prin absența unor locuri speciale, destinate unor asemenea întreprinderi.

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 nu face referință la standardele Uniunii Europene sau, cel puțin, la o analiză comparativă a statutului deputaților, a modului de susținere a activităților acestora și ale aparatului funcțional. Nu este redat un standard minim de deschidere a legislativului față de societatea civilă și de asigurare a transparenței activității parlamentare. Mijlocele de informare în masă nu au un minim necesar garantat pentru a putea transmite emisiuni de la ședințele organelor de lucru ale Parlamentului, nu dispun de cel puțin un birou pentru presă. ONG-urile nu pot asista la lucrările organelor de lucru ale Parlamentului nemaivorbind de accesul doritorilor din rîndul cetățenilor la lucrările legislativului.

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 prezintă o analiză și o estimare a calculelor economico-financiare, fapt ce poate crea dificultăți la determinarea oportunității acestor norme. Astfel, considerăm că, proiectul urmează să fie adus în concordanță cu cerințele stabilite la art.47, alin.(6) din Regulamentul Parlamentului și art.20 din Legea nr.780-XV privind actele legislative conform căruia "concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include: ... lit. d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură", iar potrivit art.22 alin.(5) din aceeași lege pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiza financiară care are menirea de a contribui la:

1. coordonarea proiectului cu legislația financiară în vigoare;
2. evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări;
3. semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului.

Totuși, proiectul de lege presupune nu numai cheltuieli, dar și venituri, care vor fi încasate în rezultatul privatizării și care urmează să fie făcute venit la bugetul de stat. Astfel, din cele relatate constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea proiectului și o considerăm drept un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin privatizarea obiectivelor menționate în proiect autoritățile sînt lipsite de anumite beneficii care vor fi transmise sectorului privat.

10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului rezultă că prevederile acestuia sînt în contradicție cu noțiunile de bază ale Legii privind administrarea și deetatizarea proprietății de stat, care protejează aceste obiecte, prin includerea acestora în Lista bunurilor nepasibile de privatizare (Anexa la Legea privind deetatizarea și administrarea proprietății de stat, 121/2007). Considerăm că, prin privatizarea bunurilor vizate de proiect, pot fi subminate interesele legislativului, or, după privatizare, aceste bunuri nu vor mai putea fi restituite. În contextul beneficiilor ce urmează a fi obținute de cei interesați de pe urma realizării prezentului proiect de lege și a prejudiciilor care pot fi cauzate, acest proiect va afecta interesul public.

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. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii cu privire la modificarea Anexei din Legea nr. 121 - XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice expunem următoarele:

1. Nota informativă nu este suficient de explicită și un șir de probleme au fost lăsate fără răspuns, fapt care denotă fie lipsa de competență la pregătirea proiectului fie nu s-a dorit punerea în evidență a tuturor scopurilor urmărite de acest proiect.

2. Proiectul este afectat de grave deficiențe în partea ce ține de transparența procesului legislativ, urmărirea beneficiului public și deschiderea legislativului către societatea civilă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției