



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EHG18/4949 din 12.04.2018

la proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea obiectivelor și condițiilor parteneriatului public-privat pentru proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național și cerințelor generale la selectarea partenerului privat

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18.07.2003.

Categoria actului normativ propus este Hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18.07.2003.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Potrivit art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional „*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

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

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că

„(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Se constată că proiectul, nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării www.mecc.gov.md la compartimentul Transparență/Transparență decizională, precum și pe portalul www.particip.gov.md.

În ceea ce privește anunțul privind inițierea elaborării proiectului, precum și anunțul privind organizarea consultării publice se atestă că acestea nu au fost plasate pe paginile web menționate supra.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat, în mare parte, prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

Totodată, ținând cont de termenul-limită stabilit de până la 20.04.2018, se consideră că autorul urmează să respecte termenul instituit de 10 zile acordat părților interesate pentru a putea înainta recomandări asupra proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Prin proiect se propune aprobarea obiectivelor și condițiilor parteneriatului public-privat pentru proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național și cerințelor generale la selectarea partenerului privat.

Obiectivul general al parteneriatului public-privat constă în finanțarea, proiectarea, construcția, dotarea tehnică și darea în exploatare a arenei polivalente de interes național.

Scopul parteneriatului public-privat este dezvoltarea infrastructurii sportive și culturale din Republica

Moldova prin crearea unui obiectiv multifuncțional în vederea promovării modului sănătos de viață.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public prin implementarea transparentă a procedurii inițierii și derulării parteneriatului public-privat.

Prin proiect se propune aprobarea obiectivelor și condițiilor parteneriatului public-privat pentru proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național și cerințele generale la selectarea partenerului privat, ceea ce este conform interesului public.

Totodată, se atrage atenția autorului că implementarea proiectului este în interes public doar urmare a asigurării transparenței procesului de selectare a partenerului privat, precum și de asigurare a realizării transparente a fiecărei etape a procesului de parteneriat public-privat.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.37 din Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale „*grupul de lucru întocmește o notă de argumentare (informativă), semnată de persoana responsabilă, care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, argumentele necesare, prognozele social-economice și consecințele realizării lor;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul de acte normative, evidențierea elementelor noi;*
- c) argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare; [...]*
- f) materiale informative și analitice [...].”*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.37 al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

Totuși, se consideră că nota informativă nu face referință la oportunitatea trecerii la etapa actuală a întregului teren din domeniul public în domeniul privat al statului, precum și la crearea unei societăți cu răspundere limitată, cu cotă integrală de stat.

Aceste aspecte urmează să fie completate în nota informativă pentru o justificare mai argumentată a propunerilor din proiect.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.37 lit.e) al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor

autorități ale administrației publice centrale și locale, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

În nota informativă se menționează că „*executarea prezentului proiect de hotărâre de Guvern implică cheltuieli financiare din bugetul de stat. Astfel, Ministerul Finanțelor, la solicitarea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, va asigura transferul mijloacelor financiare în mărime de 202.000.000 lei ca aport în capitalul social al Societății cu Răspundere Limitată „Arena Națională” în baza documentelor justificative. În acest scop, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării va prezenta propuneri, în cadrul modificării Legii bugetului de stat pentru anul 2018 în sumă de 102.000.000 lei și în cadrul modificării Legii bugetului de stat pentru anul 2019 în sumă de 100.000.000 lei*”.

I.5.4. Întocmirea studiilor de fezabilitate.

Potrivit art.25 lit.b) din Legea nr.179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, procedura de inițiere a parteneriatului public-privat și procedura de selectare a partenerului privat include etapa „b) elaborarea, de către partenerul public, grupul de experți sau de către persoana desemnată de aceștia, a unui studiu de fezabilitate care să demonstreze oportunitatea inițierii parteneriatului public-privat - justificarea tehnică și economică a proiectului de parteneriat public privat, caracteristicile principale, indicatorii tehnico-economici ai parteneriatului public-privat, identificarea și analiza riscurilor (riscul politic, legislativ, financiar și economic, riscul de executare, de mediu)”.

În nota informativă se menționează că „*condițiile generale și cerințele de bază ale parteneriatului public-privat derivă din studiul de fezabilitate, elaborat de o companie de consultanță, care bazându-se pe practica internațională atestă fezabilitatea și viabilitatea proiectului doar cu implicarea bunurilor și mijloacelor financiare publice*”.

Respectiv, se deduce că asupra proiectului parteneriatului public-privat a fost întocmit studiul de fezabilitate.

Se recomandă specificarea în nota informativă a faptului dacă acest studiu de fezabilitate a fost avizat de către Agenția Proprietății Publice.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.46 al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale „*textul proiectului de act normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*”

(2) *Se expune în limbă simplă, clară și concisă; [...]*

(3) *Se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire; [...]*

(4) *Se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]*

(5) *Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea; [...]*

(6) *În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.”*

(7) *Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația*

acestua în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie; [...]"

Textul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.46 din Legea 317/2003.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul implică activitatea entităților publice cu atribuții în domeniul implementării proiectului de parteneriat public-privat.

Totodată, se atrage atenția că în vederea asigurării unei eficiențe maxime și transparente a implementării parteneriatului public-privat se consideră imperios necesar ca toate acțiunile, precum și toate clauzele ce urmează să fie incluse în contractul de parteneriat public-privat urmează să respecte interesul public și proprietatea publică, iar clauzele contractuale să fie transparente și fără loc de interpretări ambigui și confuze.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului - Proiectul hotărârii de Guvern reglementează aprobarea obiectivelor și condițiilor parteneriatului public-privat pentru proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național și cerințelor generale la selectarea partenerului privat. Astfel, normele fac referință la obiectivele parteneriatului public-privat, condițiile parteneriatului public-privat care includ norme privind principalele clauze ale contractului de parteneriat public-privat.
Obiecții: Cu referire la normele conținute în Obiectivele și Condițiile parteneriatului public-privat se consideră că autorul urmează să analizeze oportunitatea instituirii unui termen maxim al implementării contractului de parteneriat public-privat, or punctul 6 prevede doar un termen limită - „durata implementării contractului de parteneriat public-privat este de minimum 10 ani”. Limita minimă instituită crește riscul instituirii

discreționare a limitei maxime de către Comisia de selectare a partenerului privat urmare a negocierii clauzelor contractuale. Astfel, în baza unor înțelegeri se va putea institui unul sau alt termen fără criterii clar prestabilite.

La fel, nu sunt atestate norme privind modalitatea de recuperare a investițiilor efectuate de către partenerul privat. Or, nereglementarea expresă a acestor aspecte crește riscul ca prin normele contractului partenerul public să restituie mult peste investițiile efectuate ținând cont de termenul derulării contractului de parteneriat public-privat, de aportul partenerului public, de modalitatea de gestiune a obiectului parteneriatului public-privat. Aceasta se impune în vederea protejării mijloacelor financiare publice prin nealocarea excedentară în acest sens.

În aceeași ordine de idei, analizând norma punctului 10 „Principalele clauze ale contractului de parteneriat public-privat” se constată că în proiect nu sunt conținute norme generale care ar reglementa anumite drepturi și obligații ale partenerului public, cât și ale partenerului privat. Lipsa unor norme generale va lăsa la latitudine părților contractului negocierea tuturor drepturilor și obligațiilor. Considerăm oportun ca anumite drepturi și obligații la nivel general să fie instituite în proiect în vederea asigurării eficiente a administrării bunului/obiectului parteneriatului public-privat.

În concluzie, lacunele de drept identificate urmează să fie înlăturate în vederea derulării unui parteneriat public-privat în condiții eficiente, transparente cu respectarea interesului public.

Recomandări:

Se recomandă autorului - - indicarea unui termen maxim de derulare a contractului de parteneriat public-privat;- specificarea și stabilirea unor drepturi și obligații generale ale partenerului public și ale partenerului privat în vederea excluderii posibilității acestora de a negocia toate drepturile și obligațiile;- de a institui norme eficiente privind modalitatea de rambursare a investițiilor efectuate de către partenerul privat în raport cu termenul derulării contractului de parteneriat public-privat, în raport cu aportul partenerului public în dezvoltarea obiectivului parteneriatului public-privat, precum și în raport cu beneficiile partenerului privat urmare a gestionării obiectului partenerului privat.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul hotărârii de Guvern are drept scop aprobarea obiectivelor și condițiilor parteneriatului public-privat pentru proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național și cerințelor generale la selectarea partenerului privat.

Obiectivul general al parteneriatului public-privat constă în finanțarea, proiectarea, construcția, dotarea tehnică și darea în exploatare a arenei polivalente de interes național.

În proiect se identifică ca una din principalele clauze ale contractului de parteneriat public-privat - transferarea cu titlu gratuit a obiectului parteneriatului public-privat partenerului public în stare bună, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație, la expirarea contractului de parteneriat public-privat.

În acest sens, se recomandă autorului elaborarea și negocierea clauzelor contractuale în mod transparent, fără a lăsa loc interpretărilor discreționare și confuze, negociere bazată pe interesul public și pe protejarea proprietății publice.

Se menționează acestea deoarece gestionarea domeniului proprietate publică rămâne și în continuare susceptibilă la manifestări de corupție prin atestarea în unele cazuri a unei gestionări frauduloase a bunurilor publice.

Astfel, partenerul public urmează să atragă atenție deosebită la termenul de realizare a contractului de parteneriat public-privat, la normele ce reglementează recuperarea investițiilor efectuate de partenerul privat în vederea neprejudicierii bugetului public național prin alocări excedentare în acest sens în raport cu termenul contractului și profitul realizat de către partenerul privat, la drepturile și obligațiile partenerului public, cât și ale partenerului privat și la alte aspecte indisolubil legate de implementarea transparentă a parteneriatului public-privat.

Totodată, autorul urmează să analizeze oportunitatea inserării unor drepturi și obligații ale partenerului public și ale partenerului privat în proiectul prenotat în vederea excluderii dreptului de negociere a tuturor drepturilor și obligațiilor de către părțile contractului de parteneriat public-privat.

La fel, nota informativă urmează să fie completată cu argumente suplimentare care să probeze justificarea trecerii întregului teren din domeniul public în domeniul privat al statului.

Doar în așa mod interesul public va fi respectat, iar administrarea proprietății publice se va efectua potrivit principiilor eficienței, legalității și transparenței, principii statuate expres în art.3 din Legea nr.121 din 04.05.2017 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice.

12.04.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI , Șef secție