



# RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

## asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea concesionării activelor Î.S. "Aeroportul Internațional Chișinău" și a condițiilor concesionării acestora

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### 1.1 Fundamentarea generală a proiectului

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Economiei.

**b. 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.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul a fost elaborat în scopul aprobării concesionării activelor aflate în gestiunea economică a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a condițiilor concesionării acestora.

Totodată, proiectul conține norme care reglementează procedura și condițiile de organizare și desfășurare a concursului închis de selectare a concesionarului.

Autorul consideră că prin promovarea normelor respective vor fi create condițiile necesare atragerii investițiilor în dezvoltarea infrastructurii aeroportuare.

**d. Suficiența argumentării.** Deși prevederile proiectului sunt în interesul public, acesta, totuși, conține, în opinia noastră, unele norme care sunt confuze și pot duce la o implementare defectuoasă a întregului proiect de act normativ.

Centrul nu neagă necesitatea instituirii unor măsuri în vederea creșterii calității serviciilor în domeniul aeroportuar și al dezvoltării infrastructurii aeroportului din Chișinău, însă, deși autorul prin nota informativă aduce unele argumente în vederea oportunității proiectului respectiv, evaluarea acestuia prin prisma expertizei anticorupție a dus la identificarea unor aspecte importante care urmează a fi analizate repetat.

Un prim aspect la care ne referim este următorul.

Un obiect poate fi propus parteneriatului public-privat numai în cazul în care acesta este inclus în lista aprobată de către Guvern.

Analizând cadrul normativ existent vom menționa că acesta nu este inclus în lista lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, inclusiv a obiectivelor acestora și a partenerilor publici desemnați, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 419 din 18 iunie 2012.

Un alt aspect la care ne referim este existența sau inexistența studiului de fezabilitate. Cu toate că, Hotărârea de Guvern nr. 438 din 19 iunie 2012 cu privire la inițierea proiectului de parteneriat public-privat pentru concesionarea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” prevede la pct. 2 că „autoritatea administrativă centrală care exercită în numele Guvernului funcțiile de fondator al Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” este responsabilă de elaborarea studiului de fezabilitate în vederea elucidării viabilității proiectului”, autorul, spre regret, în nota informativă anexată la proiectul prenotat face o referință superficială la existența unui studiu elaborat de NACO, dar din analiza notei, însă, nu se pot distinge toate elementele cheie ale unui studiu de fezabilitate.

Atragem atenția la faptul că în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 476 din 04.07.2012, pentru fiecare proiect de parteneriat public-privat se elaborează un studiu de fezabilitate separat (punctul 21). Studiul de fezabilitate va fi supus obligatoriu avizării din partea Agenției Proprietății Publice, care se va expune asupra faptului dacă proiectul este unul fezabil și realizabil, dacă au fost luate în considerare diverse alternative de realizare a proiectului și dacă forma prevăzută de realizare a proiectului prin atribuirea unui contract de parteneriat public-privat este mai avantajoasă în raport cu alte forme. Totodată, studiul de fezabilitate va identifica și va analiza riscurile inerente contractului de parteneriat public-privat (riscul legislativ, politic, economico-financiar, de executare), precum și indicatorii tehnico-economici ai parteneriatului public-privat (art. 25 și art. 35 din Legea nr. 179-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat). Doar în cazul în care studiul de fezabilitate elaborat în acest sens demonstrează viabilitatea proiectului, partenerul public desemnat va elabora și înainta spre aprobare Guvernului cerințele generale privind selectarea partenerului privat, obiectivele specifice, procedura de atribuire a concursului de selectare a partenerului privat, precum și condițiile parteneriatului public-privat (punctul 29 din Regulamentul privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 476 din 04.07.2012). Toate acestea denotă faptul că elaborarea studiului de fezabilitate și avizarea acestuia constituie o etapă incipientă a procedurii de inițiere a elaborării proiectului prenotat.

În final vom reitera ideea că Centrul nu se opune creării unor condiții propice legale de atragere a investițiilor în acest domeniu, însă toată procedura de inițiere, desfășurare și executare a contractului de parteneriat public-privat urmează să se desfășoare într-un mod transparent, iar organul emitent (Guvernul) urmează să atragă o atenție deosebită asupra conținutului studiului de fezabilitate și asupra viabilității, per ansamblu, a proiectului de parteneriat public-privat. În acest sens, ar fi oportun ca toate aceste aspecte să fie reflectate pe deplin în nota de argumentare anexată la proiect.

## *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Autorul nu face referire în nota informativă asupra faptului dacă implementarea proiectului va necesita alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat.

Totuși, potrivit pct. 12 din anexa nr. 1 la proiectul hotărârii de Guvern, anexă care face referire la condițiile concesionării activelor aflate în gestiunea economică a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, riscurile aferente realizării concesiunii prevăzute de contractul de concesiune vor fi partajate între părțile contractante conform prevederilor legale pe toată perioada de valabilitate al contractului de concesiune. Astfel, nu este exclusă situația când statul sau autoritatea contractantă – Ministerul Economiei va fi în situația compensării unor daune care au survenit urmare a unor riscuri de implementare a contractului. În aceste condiții, organul emitent urmează a identifica aceste riscuri ale contractului și de a se expune asupra faptului existenței sau inexistenței resurselor financiare disponibile la moment pentru acoperirea acestora.

## *1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Deși proiectul este unul în interes public având scopul de dezvoltare a infrastructurii aeroportuare și a calității serviciilor prestate de Aeroportul Internațional Chișinău, totuși, nu poate fi exclus riscul ca elaborarea și promovarea proiectului să fie dictată de anumite interese de grup, manifestate prin desfășurarea unei proceduri netransparente de selecție bazate pe criterii și condiții care nu sunt obiectiv justificate în raport cu unii din ofertanți care să nu asigure o egalitate deplină și efectivă în

drepturi ale acestora.

Toate acțiunile Comisiei de selectare urmează să fie transparente, nediscriminatorii, proporționale și care să nu ducă la o perturbare sau la o periclitate a bunei desfășurări în condiții egale de participare a ofertanților a procedurii de selectare a investitorului/câștigătorului.

Deciziile comisiei să se bazeze pe documente care justifică procedura, criteriile transparente de selecție și modalitatea de acordare.

Informația despre toată procedura de desfășurare a concursului, informația despre luarea deciziilor de către Comisie, precum și orice altă informație publică relevantă să fie disponibilă și accesibilă societății civile pentru a se putea expune asupra legalității procedurilor efectuate. Spre exemplu, punctul 9 din anexa nr. 2 la proiectul hotărârii care face referire la condițiile de organizare și desfășurare a concursului închis de selectare a concesionarului stabilește că Comisia după desemnarea celei mai bune oferte în termen de 30 de zile elaborează un proiect de contract de concesiune care să întrunească datele prevăzute în Caietul de sarcini. Astfel, elaborarea Caietului de sarcini, care va descrie obiectul de parteneriat public-privat, condițiile realizării proiectului de parteneriat public-privat, urmează a fi prezentat tuturor ofertanților în mod deschis.

În altă ordine de idei, prevederile Caietului de sarcini pentru realizarea proiectului de parteneriat public-privat (caietul respectiv face parte din documentația necesară organizării concursului de selectare a partenerului privat) și ale contractului de concesiune urmează a fi foarte clar definite fără a lăsa loc de interpretări ambigui și discreționare. În caz contrar, multe norme ar putea fi interpretate diferit de la caz la caz, la discreție, existând riscul generării unor manifestări de corupție.

## 2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

**Punctul 1 din anexa nr. 1 la proiect – sintagma „cu excepția creanțelor și datoriilor creditoare”**

Prin proiect nu se poate subînțelege ce se întâmplă cu aceste creanțe și datorii existente la moment. Important este faptul ca aceste creanțe și datorii să fie clar definite.

**Recomandarea: În evitarea unor neclarități recomandăm autorului a specifica ce se va întâmpla cu aceste creanțe și cu datoriile existente la momentul actual.**

**Punctul 10.2 din anexa nr. 1 la proiect –**

Se utilizează sintagma „autorități publice supreme”. În opinia noastră, utilizarea sintagmei respective este una inadecvată, deși se va argumenta că Legea nr. 534/95 cu privire la concesiuni utilizează acest termen (art.24).

**Recomandarea: În vederea eliminării caracterului ambiguu al normei recomandăm substituirea sintagmei „autorităților publice supreme” cu o altă sintagmă din care să reiasă cu certitudine despre care autorități este vorba.**

**Punctul 6 din anexa nr. 2 la proiect – sintagma „desemnate de concedent” -**

Se menționează că candidaturile desemnate de concedent, trebuie să se expună asupra participării sau neparticipării la concurs.

Considerăm inadecvat utilizarea sintagmei „desemnate de către concedent” din motivul că candidaturile sunt desemnate de către comisia de concurs instituită în acest scop de către Ministerul Economiei și nu direct de către concedent.

**Recomandarea: Recomandăm a se analiza oportunitatea substituirii acestei sintagme prin prisma celor expuse supra.**

**Punctul 4 din anexa nr. 2 –**

Un drept instituit al Comisiei este stabilirea mărimii taxei de participare, a acionului (garanție de participare la concurs) și a garanției bancare (garanție de executare a proiectului).

Nu negăm dreptul de a se stabili aceste taxe, însă, proiectul nu stabilește unde se varsă aceste mijloace financiare.

Astfel, taxa de participare la concurs deși se subînțelege că nu este restituită, nu se prevede, însă, nici unde este „vărsată” aceasta.

La fel, nu se cunoaște ce se va întâmpla cu garanția de participare la concurs.

**Recomandarea: Propunem autorului a analiza aceste aspecte și de a completa proiectul cu norme în acest sens.**

## *2. Conflicte ale normelor de drept*

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

## *3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb*

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

## *4. Discreții excesive ale autorităților publice*

**Punctul 6.1 din anexa nr. 1 sintagma „au fost desemnate de comisia de concurs” –**

Se menționează faptul că în calitate de concesionar pot participa persoane fizice și juridice din Republica Moldova, străine, asociații ale persoanelor date, care au fost desemnate de către Comisia de concurs.

Atragem atenția autorului doar la faptul că participarea solicitanților urmează să aibă loc într-un mod transparent, iar Comisia să instituie prevederi clare care ar asigura o egalitate deplină și efectivă în drepturi a tuturor solicitanților. Totodată, se cuvine să menționăm că Comisia urmează să ia măsurile

de rigoare în vederea prevenirii oricăror acțiuni care au ca obiect sau pot avea ca efect restrângerea unor drepturi ale solicitanților fără anumite motive concludente.

**Recomandarea: Recomandăm autorul să stabilească transparent procedura de selectare a eventualului investitor.**

#### **Punctul 7.1 și 8.6 din anexa nr. 1 la proiect –**

Se precizează că concesionarul nu este în drept să înstrăineze, să greveze cu orice fel de drepturi sau sarcini sau să dispună în alt mod de obiectul concesiunii fără acordul scris al concendentului (pct. 7.1).

Punctul 8.6 prevede că întreprinderea concesională nu este în drept să înstrăineze, să greveze cu orice fel de drepturi sau sarcini sau să dispună în alt mod bunurile întreprinderii concesionale fără acordul scris al concendentului.

Prin sintagma „cu acordul scris al concendentului” se poate prezuma că în cazul existenței acestui acord, bunurile pot fi vândute.

O asemenea abordare a problemei va duce inevitabil la apariția riscului de influențare a concendentului în obținerea acestui acord. Influențarea va putea avea un caracter coruptibil, prin atragerea în acțiuni corupte a personalului din cadrul organului de conducere al concendentului având ca scop eliberarea permisiunii de vânzare a unui bun.

În opinia noastră, acest lucru este inacceptabil, iar utilizarea acestei sintagme în conținutul normelor va face ca implementarea acestora să fie una discreționară, în dependență de interes.

**Recomandarea: Recomandăm autorului a analiza minuțios aspectele expuse supra, prin prisma evaluării normelor cu prevederile art. 17 din Legea nr. 534 din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni care prevede că „transmiterea integrală sau parțială de către concesionar a obiectului concesiunii unor terți este interzisă”.**

#### **Punctul 9.3 din anexa nr. 1 la proiect –**

Punctul 9.3 face referire la o comisie care i se atribuie dreptul de a stabili/conveni asupra continuării sau încetării contractului.

Considerăm norma una discreționară, dat fiind faptul că investitorul va fi la discreția acestei comisii, chiar dacă acesta va putea argumenta prin faptul că unele prevederi contractuale au fost încălcate de către concendent sau că se află în imposibilitate financiară și solicită, spre exemplu, inițierea/deschiderea procedurii de insolvență sau alte motive justificative care îl fac să denunțe contractul și să-l rezilieze.

Totodată, sintagma „imposibilității de a-l exploata din motive independente de el” urmează a fi analizată repetat.

**Recomandarea: Recomandăm autorului a reexamina norma respectivă pentru a se demonstra că prin aceasta nu se aduce atingere interesului investitorului în exercitarea dreptului de reziliere a contractului cu toate consecințele ce decurg din această procedură. În consecință, norma urmează să fie modificată.**

#### **Punctul 10.1 din anexa nr. 1 la proiect –**

Se stabilește dreptul Guvernului ca la propunerea Ministerului Economiei să aprobe cuantumul taxelor aeronautice, inclusiv a taxei de modernizare la un nivel ce va asigura rambursarea investițiilor prevăzute de contractul de concesiune.

În aceste condiții există riscul ca investitorul să nu i se atribuie dreptul de a se expune asupra acestor

tarife, deși ar putea să nu împărtășească aceeași poziție ca a Guvernului și a Ministerului Economiei prin aducerea de argumente concludente.

În opinia noastră, odată ce investitorul gestionează activitatea întreprinderii date în concesiune, acesta va urmări și obținerea unui beneficiu (venit) în afara celui de acoperire a cheltuielilor survenite urmare a investiției efectuate. Astfel, doar dacă Guvernul își propune ca stabilirea tarifelor/taxelor să fie în proporția rambursării (acoperirii) investiției, există riscul ca investitorii, din start, să nu fie cointeresați de astfel de proiect prin asemenea condiții.

**Recomandarea: După cum am menționat deja, orice investitor urmărește obținerea unui profit și nu doar rambursarea în timp a investițiilor.**

**Considerăm ca acest drept să nu fie unul discreționar doar din partea reprezentanților concedentului, ci să fie asigurată o consolidare a colaborării între concedent și concesionar în vederea stabilirii acestor tarife/taxe de comun acord.**

**În acest sens, norma urmează a fi modificată în vederea asigurării dreptului concesionarului de a se expune asupra propunerilor de stabilire a unui sau altui tarif. Expunerea urmează să fie bazată pe argumente solide care ar justifica modificarea/instituirea unui alt tarif, ținând cont și de principiile economiei de piață.**

**Punctul 4 din anexa nr. 2 (condițiile de organizare și desfășurare a concursului închis de selectare a concesionarului) la proiectul hotărârii de Guvern –**

Una din funcțiile de bază ale comisiei este definirea criteriilor de selectare a concesionarului și asigurarea expedierii prin poștă a invitațiilor în scris fiecărui investitor desemnat.

Analizând punctul 5 deducem că comisia desemnează cel puțin 5 candidați cărora le va expedia invitațiile pentru participare la concurs.

În opinia noastră, considerăm că autorul a omis includerea și a criteriilor de stabilire a candidaților, care au fost desemnați ca eventuali participanți la concurs. Pct. 6, în acest sens, prevede că candidaturile desemnate trebuie să se decidă asupra participării sau neparticipării la concurs. Astfel, nestabilirea condițiilor și a criteriilor clare de selectare va duce, inevitabil, la o procedură administrativă discreționară din partea comisiei de selectare a candidaților.

În general, proiectul nu reglementează clar procedura de desfășurare a „concursei închis”. După cum se poate observa, nici etapa incipientă a concursului nu este una transparentă.

**Recomandarea: Reieșind din cele expuse recomandăm autorului a completa proiectul cu norme care ar stabili condițiile/criteriile de selectare a candidaților, pentru a asigura o transparență tuturor solicitanților la desemnarea în calitate de candidat, care să poată participa la concurs ulterior.**

**Punctul 7 din anexa nr. 2 –**

Se propune ca în cazul în care la concursul repetat se va prezenta doar un participant dintre cei invitați, se va proceda la examinarea ofertei acestuia.

În opinia noastră, această propunere nu dispune de acoperire justificativă. Autorul în nota informativă nu argumentează care este scopul instituirii acesteia.

Concursul urmează să se desfășoare în orice condiții cu participarea minim a două candidaturi, în caz contrar se sistează desfășurarea concursului, iar autoritatea competentă urmează a reexamina condițiile parteneriatului și de a propune o nouă etapă de selecție cu participarea tuturor persoanelor cointerestate.

**Recomandarea: Recomandăm excluderea normei care oferă dreptul de desfășurare a concursului doar în cazul prezentării unui singur participant dintre cei invitați, în condițiile punctului 7 din anexa nr. 2 al proiect**

## **Punctul 10 din anexa nr. 2 la proiect –**

Se menționează că „comisia este în drept să desemneze în calitate de învingător ofertantul clasat pe locul imediat următor, în cazul în care la expirarea termenului stabilit, ofertantul desemnat învingător refuză semnarea contractului”. După cum reiese și din normă aceasta reprezintă un drept și nu o obligație a Comisiei. Din acest motiv, comisia își instituie exercitarea acestui drept în mod discreționar.

***Recomandarea: În opinia noastră, în vederea asigurării unei transparențe în acțiunile Comisiei, recomandăm a stabili expres care sunt măsurile întreprinse de către comisie în cazul în care primul ofertant refuză semnarea contractului.***

### *5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor*

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati.

### *6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței*

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

### *7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control*

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### *8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare*

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Vadim Curmei  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
28 Mai 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Național Anticorupție - [www.cccec.md](http://www.cccec.md)*