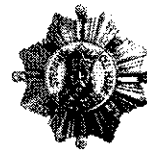




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3519 din 25.06.2020

La nr. 220 din 04.06.2020

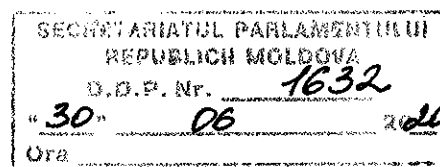
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (*Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi – art.29, 32; Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale – art.47; Legea nr.174/2017 cu privire la energetică – art.11 alin.(8); Codul de procedură penală - art.90 alin.(3)*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA



2000 2001 2002 2003 2004



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6590 din 25.06.2020

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi – art.29, 32; Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale – art.47; Legea nr.174/2017 cu privire la energetică – art.11 alin.(8); Codul de procedură penală - art.90 alin.(3))

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

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

Conform 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost asigurată parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "[...] să perfecționeze cadrul normativ privind funcționarea Curții de Conturi (CCRM), îmbunătățirea condițiilor de planificare și desfășurare a auditului public extern și reglementările sale conexe, astfel încât să se asigure buna administrare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale; Legii nr.174/2017 cu privire la energetică și Codului de procedură penală.

În acest sens, autorul a precizat că, "*Principalele amendamente propuse prin prezentul proiect de lege pot fi clasificate pe mai multe grupuri și tipuri de modificări:*

1. Excluderea din categoria de excepții în procesul de efectuare a auditului public extern a autorităților de reglementare. Excepțiile existente extrag din domeniu extreme de sensibil și valoros al sectorului public de sub supravegherea calificată a auditorilor Curții de Conturi. Modificările propuse prin acest proiect de lege ar face posibilă și realizabilă efectuarea unor misiuni de audit de performanță/conformitate în cadrul agențiilor de reglementare, pe tematici de o importanță majoră pentru stat și societate, respectiv cu un impact sporit asupra utilizării banilor publici;

2.Perfecționarea legislației procesual-penale cu stabilirea procedurilor specific ca auditorii publici să poată fi audiați în calitate de specialist/experti și nu în calitate de "martori". În conformitate cu prevederile Codului de procedură penală nr.122/2003 (art.87, art.90) auditorilor publici, ale căror constatări stau la baza pornirii urmăririi penale, li se poate atribui calitatea procesuală de "martor" sau de "specialist". În toate cazurile, potrivit citațiilor transmise de regulă în adresa Curții de Conturi, auditorii publici sunt invitați la audieri în calitate de martori, ceea ce reprezintă o formă de presiune individuală exercitată asupra angajaților Curții de Conturi, care deformează calitatea și scopul calificării lor profesionale. Auditorii Curții de Conturi urmează a fi invitați la audierile decise de instanță în calitate de "specialist" din următoarele considerente: (a) auditorii nu au participat la săvârșirea presupusei încălcări; (b) constatările auditorilor sunt efectuate în baza documentelor identificate la entitatea auditată; (c) constatările auditorilor sunt efectuate după o anumită perioadă de timp; (d) constatările auditorilor sunt efectuate în exercitarea atribuțiilor legale; (e) constatările auditorilor sunt reflectate în Raportul de audit care este adoptat printr-un act administrativ (Hotărârea Curții de Conturi). În acest fel, calitatea procesuală de "specialist" ar fi mai potrivit și mai corectă în contextul exercitării atribuțiilor de auditori în cadrul Curții de Conturi."

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind utilizarea eficientă a patrimoniului public și banilor publici.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente justificative referitor la oportunitatea excluderii de la art.32 alin.(3) din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova a cuvintelor „*financiar al*”. Lipsa unor reglementări clare referitor la tipul de audit care se va efectua asupra rapoartelor Guvernului și a ministerelor privind executarea bugetului de stat/asigurărilor sociale de stat/fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, va admite abuzuri la aplicare din partea auditorului public al Curții de Conturi.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară*”.

Potrivit notei informative: „*Aprobarea și implementarea prezentului proiect de lege nu implică cheltuieli bugetare suplimentare.*”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*
- g) se evită tautologiile juridice;*

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările ordinului Ministerului Finanțelor nr.118/2013 privind aprobarea Standardelor Naționale de Contabilitate referitor la excluderea de la art.11 alin.(8) din Legea nr.174/2017 a termenului "*situații financiare*" (a se vedea analiza tabelul cu analiza detaliată în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

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

Prevederile proiectului se vor răsfrînge la aplicare asupra activității Curții de Conturi, care, potrivit art. 3 alin.(1) din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, este instituția care exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit.

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 -
Art.I pct.2 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative Art.I - Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...] 2. La articolul 32 alineatul (3), <u>cuvintele "financiar" se exclud.</u>
Obiecții: Din analiza modificărilor propuse la art.32 alin.(3) din Legea nr.260/2017, se constată că norma respectivă va avea un sens confuz la aplicare și astfel va admite abuzuri la aplicare din partea auditorului public al Curții de Conturi care va efectua anual <u>auditul</u> rapoartelor Guvernului și a ministerelor privind executarea bugetului de stat/asigurărilor sociale de stat/fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală. Astfel, apare discreția periculoasă a Curții de Conturi de a stabili reguli convenabile propriilor interese referitor la tipul de audit care se va efectua în situațiile descrise supra. Acest fapt va admite abuzuri din partea auditorului public de a aplica tipul de audit în dependență de scopul și interesul urmărit în privința entității auditate. Or, conform art.2 din Legea nr.260/2017 " <i>audit financiar – activitate independentă realizată în vederea obținerii unei asigurări rezonabile cu privire la măsura în care situațiile financiare, în ansamblu, nu conțin denaturări semnificative ca urmare a fraudei sau erorii.</i> "

Posibilitatea interpretării preferențiale a prevederii în cauză poate genera riscuri de corupție pentru persoanele responsabile din cadrul Curții de Conturi, prin corupere, favoritism, depășire a atribuțiilor de serviciu, abuz de serviciu.

Pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că auditorul public al Curții va deține discreții exagerate, astfel în dependență de interese și "motivare" se va decide tipul de audit care se va efectua.

Mai mult, nici nota informativă nu conține argumente care justifică necesitatea excluderii cuvintelor "financiar al" din textul normei cuprinse la art.32 alin.(3) din Legea nr.260/2017.

Recomandări:

Excluderea pct.2 din art.I din proiect.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - corupere activă

- 2 -

Art.II pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
Art.II - Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale [...], se modifică după cum urmează:

1. La articolul 47 alineatul (1) lit.g), cuvintele "rapoartele anuale" se exclud.

Obiecții:

Astfel, conform modificărilor propuse la art.47 alin.(1) lit.g) din Legea nr.181/2014, Curtea de Conturi va efectua auditul privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Conform art.47 alin.(1) lit.f) din Legea nr.181/2014, "Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală – până la 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat":

Iar, potrivit art.32 alin.(3) din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, "Curtea de Conturi este obligată să efectueze anual auditul financiar al: a) raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat în anul bugetar încheiat; b) raportului Guvernului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat în anul bugetar încheiat; c) raportului Guvernului privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul bugetar încheiat; d) rapoartelor ministerelor privind executarea bugetelor în anul bugetar încheiat."

Astfel, excluderea din textul normei a cuvintelor "rapoartele anuale" va crea incertitudine și situații confuze la aplicare cu referire la actul privind executarea bugetelor enunțate supra care se va supune verificării.

Recomandări:

Excluderea art.II din proiect.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.III pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
 Art.III - Legea nr.174/2017 cu privire la energetică [...] se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 11 alineatul (8) se expune în următoarea redacție:

"(8) Legalitatea, regularitatea și eficiența formării și utilizării bugetului Agenției se auditează de Curtea de Conturi. [...]."

Obiecții:

Astfel, analizând prevederile precitate supra în raport cu redacția în vigoare a art.11 alin.(8) din Legea nr. 174/2017, se atestă că de către autor se exclude din textul normei termenul "*situații financiare*": Acest fapt contravine standardelor naționale de contabilitate, "*prezentarea situațiilor financiare*" fiind unul din standarde.

Conform ordinului Ministerului Finanțelor nr.118/2013 privind aprobarea Standardelor Naționale de Contabilitate, "*Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a creanțelor, investițiilor financiare și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.*"

Recomandări:

Excluderea art.III din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlament și are drept scop să perfecționeze cadrul normativ privind funcționarea Curții de Conturi, îmbunătățirea condițiilor de planificare și desfășurare a auditului public extern și reglementările sale conexe, astfel încât să se asigure buna administrare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Nota informativă nu cuprinde argumente justificative referitor la oportunitatea excluderii de la art.32 alin.(3) din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova a cuvintelor "*financiar al*".

De asemenea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive referitor la tipul de audit care se va efectua de către auditorul public al Curții de Contrui asupra rapoartelor Guvernului și a ministerelor privind executarea bugetului de stat/asigurărilor sociale de stat/fondurilor asigurării obligatorie de asistență medicală;

- lacună de drept; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative referitor la excluderea din textul normei a cuvintelor *"rapoartele anuale"*, fapt ce va crea incertitudine și situații confuze la aplicare cu referire la actul privind executarea bugetelor enunțate supra care se va supune verificării;

- concurența normelor de drept - excluderea din textul normei a termenului *"situații financiare"*, ceea ce vine în contradicție standardele naționale de contabilitate.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

25.06.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

X. Vameș

