



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 320/01.12.21
СЕР
СЕР

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

Nr. 062-8348 din 13.12.2021

La nr. 380 din 01.12.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind efectuarea auditului public extern în domeniul gazelor naturale.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2983
"15"	12 2021
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7613 din 13.12.2021

la proiectul de lege privind efectuarea auditului public extern în domeniul gazelor naturale

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 Deputați 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 cu privire la 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, însoțit de nota informativă a acestuia se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5771/language/ro-RO/Default.aspx> . Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, autorul a respectat parțial rigorile de

asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ citat supra.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *obținerea asigurării că activitățile, tranzacțiile financiare efectuate de către societățile comerciale și entităților din domeniul gazelor naturale sunt în conformitate cu reglementările aplicabile* (audit de conformitate conform prevederilor Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07 decembrie 2017).

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

Ținând cont de scopul invocat al proiectului – *obținerea asigurării că activitățile, tranzacțiile financiare efectuate de către societățile comerciale și entităților din domeniul gazelor naturale sunt în conformitate cu reglementările aplicabile* – proiectul tinde să promoveze interesul public general în sensul prevăzut de prevederile art.3 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017.

Totodată, ținând cont de riscurile de corupție aferente proceselor reglementate, delimitate conform prevederilor compartimentului compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor expuse pentru asigurarea realizării finalității scontate.

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

i) condițiile ce au impus elaborarea acestuia (declarația stării de urgență prin Hotărârea Parlamentului nr. 148 din 22.10.2021; studii și rapoarte independente care puntează spre administrarea defectuoasă a acestor întreprinderi, care influențează asupra majorării nejustificate a tarifelor la gaz și creșterea artificială a datoriei față de furnizorii externi;

ii) finalitățile urmărite (obținerea asigurării că activitățile, tranzacțiile financiare efectuate de către societățile comerciale și entităților din domeniul gazelor naturale sunt în conformitate cu reglementările aplicabile);

iii) principalele prevederi ale amendamentelor propuse (realizarea de către Curtea de Conturi a RM a unui audit public extern asupra activității societăților comerciale și entităților din domeniul gazelor naturale).

Totodată, se remarcă faptul că deși autorul face referință la multiple studii și rapoarte independente care punctează spre administrarea defectuoasă a acestor întreprinderi, nota informativă nu a exemplificat studiile/expertii care s-au expus asupra aspectelor în speță.

Potrivit exigențelor de conținut stabilite de prevederile pct.2 al Anexei.nr.2 la Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, nota informativă a proiectului, în mod indispensabil reflectă inclusiv *lista lucrărilor științifice, studiilor de cercetare, rapoartelor, recomandărilor internaționale și a altor materiale* care au fost luate în considerare la elaborarea proiectului actului normativ.

Prin urmare, fără a pune la îndoială necesitatea și relevanța exercitiului de audit scontat, se remarcă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile Legii nr.100/2017 și necesitatea completării notei de argumentare cu aspectele deficitare evidențiate supra.

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 a proiectului, implementarea proiectului nu implică costuri financiare suplimentare la bugetul public național.

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 „*textul 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, [...]”.

Prevederile proiectului, în redacția propusă pentru expertiza anticorupție, nu asigură nivelul suficient de predictibilitate al normei juridice, sub aspectul identificării subiecților vizați de auditul în cauză și nemijlocit spectrului de activități realizat de către agentul public/entitatea publică în raport cu aceștia. Deficiențele în cauză au fost examinate minuțios în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul stabilește norme de derogare de la cadrul normativ general.

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

Prevederile proiectului stabilesc norme de reglementare a activității entităților publice/agenților publici responsabili de auditarea agenților economici vizați (Curtea de Conturi). Analiza redacției

propușe denotă anumite deficiențe, care pot determina neclarități la etapa implementării normei și admite interpretări abuzive, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare a normei/persoanei care are/sușține că are influență asupra acestuia. Aspectele date au fost examinate minuțios în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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 alin.(1)-(2)

Art.I. – (1) Prin derogare de la prevederile articolului 88 din Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 372-382, art. 341), articolului 32 din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, Curtea de Conturi va efectua auditul conformității cheltuielilor și investițiilor capitale la societățile comerciale din domeniul gazelor naturale.

(2) Auditul se va desfășura la societăți pe acțiuni, la entitățile de drept public, precum și la alte persoane juridice afiliate acestora în partea ce ține de domeniul gazelor naturale.

Obiecții:

Prevederile proiectului, în redacția propusă pentru expertiza anticorupție, nu asigură nivelul suficient de predictibilitate al normei juridice, sub aspectul identificării subiecților vizați de auditul în cauză și nemijlocit spectrului de activități realizat de către agentul public/entitatea publică în raport cu aceștia. Carențele în speță, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.3 alin.(1) lit.d), art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și a principiilor de reglementare a activității de întreprinzător stabilite de prevederile Legii nr.235-XVI din 20.07.2006. .

Deficiențele redacției propuse, pot determina interpretarea discreționară a normei și multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Formularea de o manieră ambiguă a atribuțiilor exercitate de către un agent public/entitate publică determină posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații (inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată și posibilitatea alegerii de către agentul public a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale), fără a ține seama de interesul general de dezvoltare a bună-stării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime, garantat prin funcționarea entităților publice și private, precum și prin exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

În contextul dat, sunt create precondiții pentru admiterea incidentelor de integritate/manifestărilor de corupție de către agentul public responsabil de implementarea acesteia/persoana care are sau susține că are influență asupra acestuia (interpretarea tendențioasă restrictivă/extensivă a cercului de subiecți vizați de audit, cu scopul exonerării unui anumit subiect de auditare, sau auditarea nejustificată a unui subiect, etc).

În aceeași ordine de idei, potențialii subiecți vizați de auditul preconizat, pot fi tentați de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public responsabil de implementarea normei/factorul de

decizie din cadrul entității publice responsabile, de a interpreta norma în sensul necesar subiectului în cauză (determinarea agentului public de exonera subiectul în cauză de audit, etc.).

Deasemenea, se accentuează inclusiv riscul obstrucționării examinării activității agenților publici responsabili de implementarea normei și adoptarea deciziilor vis-a-vis de cercul de subiecți vizați de auditul propus și atragerii la răspundere a acestora pentru eventualele incidente de integritate/manifestări de corupție admise.

Recomandări:

Pentru a asigura precizia și aplicarea univocă a derogărilor propuse prin proiect, se recomandă revizuirea redacției propuse, în sensul reglementării exhaustive a subiecților supuși auditului/stabilirea unor criterii clare potrivit cărora pot fi cu certitudine calificați subiecții supuși auditului de conformitate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul are drept *scop* obținerea asigurării că activitățile, tranzacțiile financiare efectuate de către societățile comerciale și entităților din domeniul gazelor naturale sunt în conformitate cu reglementările aplicabile.

Proiectul a fost inițiat cu respectarea parțială a rigorilor de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ pertinent.

Nota informativă aferentă proiectului justifică *condițiile* ce au impus elaborarea acestuia, *finalitățile* urmărite și *principalele prevederi* ale amendamentelor propuse. Subsidiar, se remarcă faptul că, desi autorul face referință la multiple studii și rapoarte independente care punctează spre administrarea defectuoasă a acestor întreprinderi, nota informativă nu a exemplificat studiile/experti care s-au expus asupra aspectelor în speță. Astfel, fără a pune la îndoială necesitatea și relevanța exercițiului de audit scontat, se remarcă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile Legii nr.100/2017 și necesitatea completării notei de argumentare cu aspectele deficitare evidențiate supra.

Analiza reglementărilor propuse denotă anumite deficiențe, care pot determina neclarități la etapa implementării normei și admite interpretări abuzive, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare a normei/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia.

În aceeași ordine de idei, potențialii subiecți vizați de auditul preconizat, pot fi tentați de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public responsabil de implementarea normei/factorul de

decizie din cadrul entității publice responsabile, de a interpreta norma în sensul necesar subiectului în cauză (determinarea agentului public de exonera subiectul în cauză de audit, etc.).

Deasemenea, se accentuează inclusiv riscul obstrucționării examinării activității agenților publici responsabili de implementarea normei și adoptarea deciziilor vis-a-vis de cercul de subiecți vizați de auditul propus și atragerii la răspundere a acestora pentru eventualele incidente de integritate/manifestări de corupție admise.

În contextul dat, considerăm oportună revizuirea inițiativei prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

13.12.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior