



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. 06/2-491 din 16.04 2019
La nr. 165 din 31 iulie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1411</u>
" <u>19</u> "	<u>08</u> 20 <u>19</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6000 din 16.08.2019

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nr.260 din 07.12.2017 (art.4)

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 sunt un grup de 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 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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova (www.parlament.md), la data de 31 iulie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări referitoare la proiect. În continuare, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la data de 2 august 2019, fapt ce denotă că nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare necesare pentru a recepționa și examina recomandările cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectului vizat.

Așadar, din sinteza rigorilor legale evidențiate *supra* se rezumă că, în procesul de promovare a proiectului propus nu au fost respectate prevederile art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, care stabilesc exigențe vizavi de procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor, pentru a asigura informarea în mod deschis și explicit a subiecților interesați.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] să redea Curții de Conturi independența financiară, astfel încât instituția să se poată concentra pe avansarea misiunii sale cu minimum interferențe din partea factorului politic”.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la art.4 al Legii nr.260/2017, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, care au drept scop asigurarea independenței financiare a Curții de Conturi, fiind instituția supremă de audit ce exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întreținere a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura independența financiară a Curții de Conturi, prin administrarea independentă a bugetului propriu și consultarea acestuia cu Ministerul Finanțelor, precum și aprobarea bugetului propriu de către Parlament.

Cu toate acestea, remarcăm atribuirea unei competențe și responsabilități improprii Parlamentului de a aproba bugetul Curții de Conturi pentru anul următor, până la 1 iulie a anului în curs. Această competență contravine prevederilor constituționale și legale în vigoare, care, în consecință, va afecta disciplina bugetar-fiscală destinată să asigure gestionarea eficientă și transparentă a resurselor

financiare publice, și adiacent, va periclita interesul public.

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”.*

În nota informativă se stabilesc condițiile ce au impus elaborarea proiectului, se evidențiază principalele prevederi care au stat la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, menționăm că conținutul notei informative nu este expus conform modelului indicat în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, ceea ce denotă lipsa compartimentelor care urmează să se conțină în nota informativă.

Prin urmare, atenționăm asupra completării notei informative conform exigențelor stabilite în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.*

În nota informativă aferentă proiectului nu este menționat faptul dacă implementarea proiectului necesită cheltuieli financiare sau de altă natură. În rezultatul analizei prevederilor proiectului de lege, reieșind din specificul relațiilor sociale reglementate, se atestă că implementarea acestuia nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi completată cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu alin.(1) art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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, [...]"

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 nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu dispozițiile art.19, 51¹ 53 al Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, precum și cu art.131 din Constituția Republicii Moldova, referitoare la procedurile generale privind procesul bugetar în domeniul finanțelor publice, care nu va asigura consecutivitatea activităților de elaborare, examinare, adoptare și executare a bugetului. Pe cale de consecință, aceste carențe pot compromite funcționarea transparentă și eficientă a Curții de Conturi, precum și, adiacent, independența acesteia, ceea ce contravine principiul transparenței, previzibilității și sustenabilității și buneii guvernări ale instituției respective. Mai mult, această practică va putea fi preluată și de alte autorități bugetare independente/autonome, care vor putea invoca afectarea independenței instituțiilor vizate, fapt ce va distorsiona disciplina bugetar-fiscale care este destinată să asigure gestionarea eficientă și transparentă a resurselor financiare publice.

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

În proiect se conțin reglementări care vizează activitatea Curții de Conturi, competentă și responsabilă de administrarea bugetului propriu și de prezentarea către proiectului bugetului propriu pentru anul următor și pentru doi ani ulteriori către Ministerul Finanțelor.

Adiacent, în proiect se conțin norme ce stabilesc competența Parlamentului de a aproba bugetul Curții de Conturi pentru anul următor, până la 1 iulie a anului în curs, competență și responsabilitate care contravine prevederilor constituționale și legale în vigoare, și aferent disciplinei bugetar-fiscale destinată să asigure gestionarea eficientă și transparentă a resurselor financiare publice.

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 Articolul 4 alin.(1) lit.c) din proiect

(1) Curtea de Conturi:c) prezintă, până la 10 mai a anului în curs, proiectul bugetului propriu pentru anul următor Parlamentului spre examinare și aprobare.

Obiecții:

Conform proiectului propus, se reglementează competența Curții de Conturi să prezinte Parlamentului spre examinare și aprobare proiectul bugetului propriu pentru anul următor, până la 10 mai a anului în curs.

Însă, conform art.51¹ al Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Bugetul autorității bugetare independente/autonome se elaborează de autoritatea bugetară independentă/autonomă în conformitate cu prevederile art.51 alin.(5) din prezenta lege. (2) Proiectul bugetului autorității bugetare independente/autonome se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare. (3) Autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor.”.

De asemenea, urmează de remarcat prevederile art.131 alin.(2) din Constituție, conform căruia Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat, pe care îl supune aprobării Parlamentului. Alin.(4) al articolului citat prevede și faptul că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

Totodată, este relevant art.19 lit.e) al Legii nr.181/2014, care elucidează rolul Guvernului în domeniul finanțelor publice, fiind stabilită competența și responsabilitatea de bază a acestuia de a aproba și prezenta Parlamentului proiectele legilor bugetare anuale, precum și proiectele de legi privind modificarea bugetelor. Această competență și responsabilitate, la fel, este prevăzută în dispozițiile art.53 alin.(8) al legii citate, care prevede că: „Guvernul examinează și aprobă proiectele legilor bugetare anuale și le prezintă Parlamentului în termenul prevăzut de calendarul bugetar”.

Subsidiar, conform standardelor de audit din România, menționate în art.6 din Legea 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi din România, „Curtea de Conturi își întocmește și aprobă bugetul propriu, pe care îl transmite Guvernului în vederea includerii acestuia în proiectul bugetului de stat supus aprobării Parlamentului.”

Rezultă că reglementările propuse în proiect contravin prevederilor constituționale și legale în vigoare, precum și practicilor internaționale în domeniu. Astfel, normele propuse vor fi supuse riscului de irealizare datorită lipsei suportului legal care ar permite aplicarea consecventă a proiectului propus.

Riscul coruptibilității normelor propuse rezidă în manifestarea unor atribuții excesive de autoritățile publice responsabile, care se vor putea prevala de prevederile propuse pentru a comite abuzuri, și anume, vor putea înainta proiectul bugetului Curții de Conturi direct Parlamentului, evitând procedura prevăzută de art.51¹ al Legii nr.181/2014 și în mod corespunzător va duce la încălcarea prevederii constituționale prevăzute de art.131 alin.(4) din Constituție.

Astfel, pe lângă faptul că se va putea eluda de la prevederile legale de procedură indicate, reglementarea propusă poate crea o situație în care proiectul bugetului Curții de Conturi să fie imposibil de realizat, având unele sau alte capitole de cheltuieli care vor fi prea mari, pe de o parte, neavând acoperire financiară din bugetul de stat, sau prea mici, cu prevederea unor cheltuieli prea mici, care ulterior vor putea fi invocate ca piedici în realizarea eficientă a atribuțiilor Curții de Conturi.

Independența financiară a Curții de Conturi nu trebuie să contravină principiilor fundamentale de formare bugetară, iar procedura elaborării și aprobării autorității bugetare independente/autonome trebuie să corespundă cu prevederile art.51¹ al Legii nr.181/2014, care are fundamentare constituțională, ceea ce este în corespundere cu principiile fundamentale de funcționare a unui stat de drept.

Recomandări:

Reglementarea normei în următoarea redacție: „Proiectul bugetului Curții de Conturi se aprobă în corespundere cu prevederile Legii nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale”.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop modificarea art.4 din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, întru a asigura independența financiară a Curții de Conturi, fiind instituția supremă de audit ce exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întreținere a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului. De asemenea, menționăm că nota informativă corespunde parțial exigențelor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, deoarece autorul a omis compartimentul cu privire la fundamentarea economico-financiară, precum și completarea notei informative impropriu anexei nr.1 la legea citată supra, fapt ce necesită conformarea întocmirii notei informative conform prescripțiilor enunțate.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza comiterea manifestărilor de corupție. În special, se atestă reglementări vulnerabile referitoare la procedurile generale privind procesul bugetar în domeniul finanțelor publice, fapt ce nu va asigura consecutivitatea activităților de elaborare, examinare, adoptare și executare a bugetului, constituind astfel un risc de corupție. Aceste carențe pot compromite funcționarea transparentă și eficientă a Curții de Conturi, precum și, adiacent, independența acesteia, ceea ce contravine principiilor transparenței, previzibilității și sustenabilității, și buneii guvernări ale instituției respective.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

16.08.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. GONTA', written over the printed name.