



**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. 06/2-3886 din 04.07. 2018  
La nr. 14-11/130 din 20 iunie 2018

**Ministerul Finanțelor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.*

**Director**

**Bogdan ZUMBREANU**

MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	2
DATA	04.07.2018
CODUL	4547/H



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5183 din 04.07.2018

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (Legea nr.299/2010 privind controlul financiar public intern, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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."

Anunțul privind inițierea, precum și proiectul supus expertizei cu nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor [www.mf.gov.md](http://www.mf.gov.md), și pe portalul informativ [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat și deci fiind respectate cerințele de transparență în promovarea proiectului.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: „Prezentul proiect de lege a fost elaborat reieșind din deficiențele și lacunele constatate în perioada 2014-2018, în procesul de aplicare a cadrului legal aferent domeniului controlului financiar public intern. De asemenea, proiectul vine să continue eforturile pentru implementarea în practică a obligațiunilor asumate de Republica Moldova prin Acordul de asociere RM-UE. [...]”.

În urma examinării prevederilor proiectului, se constată propuneri de:

- revizuire a noțiunii de „management financiar și control”;
- includere a obligativității de desemnare a subdiviziunii de coordonare a activității de organizare și menținere a sistemului de control intern managerial;
- stabilire a numărului minim de angajați ai subdiviziunii de audit intern;
- obligare a elaborării Programului de asigurare și îmbunătățire a calității activității de audit intern de către conducătorii subdiviziunii de audit intern;
- obligare a raportării indiciilor de fraudă depistate cu ocazia controlului, organelor cu funcție de investigare ș.a.

Astfel, se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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

După cum o stabilește autorul în cadrul notei informative: „Impactul prezentului proiect de lege va consta în dezvoltarea sistemului de control financiar public intern al Republicii Moldova în conformitate cu standardele și rigorile UE, inclusiv fortificarea sistemelor de control intern managerial și consolidarea auditului intern în sectorul public.”

Prevederile proiectului promovează interesul public de a perfecționa legislația națională care reglementează domeniul controlului financiar public intern.



## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă stabilește cauzele care au condiționat elaborarea proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea prevederilor proiectului de lege nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat și autorul stabilește expres aceasta în cadrul notei informative.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Deși conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, unele prevederi sunt formulate ambiguu și necesită a fi perfecționate pentru a întruni cerințele prevăzute de cadrul normativ pertinent (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raport).



## 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

Prevederile proiectului modifică Legea nr.299/2010 privind controlul financiar public intern în ceea ce privește modalitatea efectuării controlului, drepturile și obligațiile personalului cu atribuții de audit intern ș.a.

## 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 -
<p><b>Art.I. pct.5.</b> Art.I.- Legea nr.229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 231-234. art.730), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: La articolul 3: [...]</p>
<p><b>Obiecții:</b> Se atenționează asupra unei reglementări lacunare.</p> <p>Noțiunea de „entitate publică”, așa cum este definită de art.3 din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern („entitate publică - autoritate a administrației publice centrale sau locale, instituție publică sau autoritate/instituție autonomă care gestionează mijloace ale bugetului public național;”) este diferită de noțiunea „entității publice”, dată de art.3 al Legii integrității nr.82/2017: „entitate publică - persoană juridică cu statut de:a) autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora;b) autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare;c) Curte Constituțională, instanță de judecată, procuratură;d) întreprindere de stat sau municipală, societate pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni;”.</p> <p>Datorită acestei neconcordanțe, art.2 din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, care reglementează domeniul de aplicare al legii este interpretat restrictiv, excluzându-se o serie de entități care utilizează/administrează fonduri publice și/sau patrimoniu public, cum ar fi întreprinderile de stat sau</p>



municipale și societățile pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni. Un exemplu în acest sens sunt întreprinderile de stat ce primesc mijloace financiare de la bugetul public național, specificate în Anexa nr.6 din Legea bugetului de stat pentru anul 2018, nr.289/2017.

Proiectul nu propune o nouă definiție pentru noțiunea de „entitate publică”, ceea ce generează o serie de deficiențe pe segmentul de prevenire a corupției în cadrul entităților publice, în cadrul cărora sunt gestionate mijloace financiare publice sau provenite de la bugetul de stat.

În lipsa unor mecanisme/standarde naționale de control intern aplicabile acestor subiecți este prejudiciat însăși procesul de implementare a Sistemului de Control Intern în cadrul întreprinderilor de stat, întreprinderilor municipale, societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat, sistem instituit prin art.13 și art.41 din Legea contabilității, nr.113/2007; precum și prin art.18 din Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017.

Caracterul lacunar al prevederii actuale îngreunează activitatea de control și verificare a integrității activelor, în scopul prevenirii și descoperirii situațiilor de fraudă în ceea ce privește raportarea financiară, precum și deturnării de active.

#### Recomandări:

Elaborarea unei noțiuni pentru „entitatea publică”, în corespundere cu art.3 al Legii integrității nr.82/2017.

#### Factori de risc:

- Lacună de drept

#### Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

- 2 -

#### Art.I. pct.5.2.

Art.I.- Legea nr.229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 231-234. art.730), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

5. La articolul 3:

5.2. după noțiunea „audit intern”, se completează cu două noțiuni noi cu următorul cuprins:

„audit intern prin asociere - activitate realizată în baza unui acord de asociere încheiat între două sau mai multe entități publice, care cooperează pentru asigurarea activității de audit intern; audit intern pe bază de contract - activitate externalizată de către o entitate publică către un furnizor de servicii specializate, pe bază contractuală, în scopul asigurării activității de audit intern:”.

#### Obiecții:

Definiția propusă pentru „auditul intern pe bază de contract” este formulată ambiguu și de aceea va genera o interpretare ambiguă, precum și o aplicare defectuoasă.

Din conținutul normei reiese că entitatea publică desfășoară o anumită activitate în favoarea (către) un furnizor de servicii specializate (de audit), ceea ce este non-sens.

Pentru definirea auditului intern pe bază de contract, autorul poate să se inspire inclusiv de la prevederile Legii nr.61/2007 privind activitatea de audit, care definește auditul ca „*examinare independentă a rapoartelor financiare anuale, a rapoartelor financiare anuale consolidate și a altor informații, aferente acestora, ale entității auditate pentru exprimarea unei opinii profesionale a auditorului asupra corespunderii lor, sub toate aspectele semnificative, cerințelor stabilite față de aceste rapoarte;*”.

În afară de incoerență, norma propusă (noțiunea) are un caracter lacunar accentuat și nu stabilește expres că furnizorul de servicii specializate (sau prestatorul) va realiza auditul intern al autorității/entității publice (beneficiarului), primul fiind obligat la păstrarea secretului informațiilor dobândite, iar al doilea fiind obligat să ofere acces la tipul de informații solicitat și permis de lege etc.

**Recomandări:**

Elaborarea unei noțiuni coerente pentru „auditul intern pe bază de contract”, inclusiv prin prisma analizei prezentate și a cadrului normativ existent.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 3 -

**Art.I. pct.11.5.**

Art.I.- Legea nr.229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 231-234. art.730), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

11. La articolul 11:

11.5. alineatul (3), litera b) se exclude:

**Obiecții:**

Se constată reglementări care generează o lacună în Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.

Propunerea proiectului este de a exclude „controlul curent” din „arsenalul” activităților/instrumentelor de control realizate de către subdiviziunile de control intern.

Așa cum o stabilește chiar norma de la art.11 alin.(3) lit.b): „controalele curente se organizează în timpul unei operațiuni, pentru detectarea și excluderea erorilor sau neregularităților”.

În cadrul tabelului de divergențe, obiecția respectivă a fost făcută și de CNAS, iar autorul a motivat că „nu se constată o diferență clară între controalele curente și controalele ex-ante”. Nu suntem de acord cu o asemenea argumentare.

Art.11 alin.(3) lit.a) din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern reglementează controalele ex-ante (preventive), ca controale „care se organizează până la realizarea unei operațiuni, prin proceduri de control intern, pentru prevenirea erorilor, neregularităților, precum și a activităților ineficiente sau necorespunzătoare”.

La modul direct, în cadrul unui control ex-ante se verifică legalitatea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, de bunuri, servicii sau lucrări, contractelor de achiziții publice declarate secrete (în condițiile legii), și altor tipuri de contracte care nu intră sub incidența Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice.

De asemenea, controlului ex-ante este supusă intenția de modificare a categoriilor de contracte enumerate mai sus.

În cadrul unui control ex-ante se verifică conformitatea cu dispozițiile legale aplicabile în funcție de încadrarea situațiilor constatate, pe când controlul curent urmărește scopul excluderii unor erori sau nereguli de execuție la etapa de derulare a proceselor.

Mai mult decât atât, în cadrul Trezoreriei de Stat există un sistem adecvat de control financiar ex-ante integral centralizat pentru toate plățile efectuate de entitățile publice.

Urmare a excluderii controlului curent se exclude controlul proceselor desfășurate de către autoritatea publică sau în cadrul autorității publice, precum și a rezultatelor la etapele intermediare. Aceasta majorează riscurile ce țin de ineficiența reglementărilor referitoare la supravegherea și controlul activității entităților publice în domeniile vulnerabile (expuse riscurilor de corupție).

#### **Recomandări:**

Excluderea reglementării.

#### **Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

- 4 -

#### **Art.I. pct.21.**

Art.I.- Legea nr.229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 231-234. art.730), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

21. Articolul 23 se expune în următoarea redacție: [...]

(2) Personalul cu atribuții de audit intern are următoarele obligații: [...]

e) să informeze în scris conducătorul ierarhic, managerul entității publice sau, după caz, organele de drept competente privind descoperirea unor indici de potențiale fraude de corupție;

#### **Obiecții:**

Având în vedere riscul ca personalul cu atribuții de audit intern să evite raportarea neregulilor și ilegalităților constatate organelor de drept, în special în cazul în care sunt suspiciuni de implicare a factorilor de decizie din cadrul entității publice, se recomandă perfecționarea reglementării cu prevederi exprese în acest sens.

**Recomandări:**

Se propune următoarea formulare pentru art.23 alin.(2) lit.e):

„să informeze în scris conducătorul ierarhic și managerul entității publice privind descoperirea unor indicii de potențiale fraude și corupție, iar în cazul suspiciunii de implicare a conducătorului să informeze direct organele de drept competente;”.

**Factori de risc:**

● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

**Riscuri de corupție:**

● Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor cu scopul perfecționării legislației naționale care reglementează domeniul controlului financiar public intern, ceea ce este conform interesului public.

Autorul a respectat cerințele de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional și argumentarea adusă este una suficientă, valabilă și pertinentă.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție determinate de:

- caracterul lacunar și ambiguu al reglementării privind „auditul intern pe bază de contract”;
- necesitatea perfecționării noțiunii de „entitate publică”, în corespundere cu prevederile art.3 al Legii integrității nr.82/2017;
- lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control, precum și lacună în drept, prin excluderea controlului curent asupra operațiunilor și proceselor desfășurate în/de către autoritatea/entitatea publică.

Autorul urmează să revadă conținutul proiectul prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

04.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Roman STARAȘCIUC, Șef secție

