



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii privind controlul financiar public intern

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege privind controlul financiar intern este elaborat în scopul realizării prevederilor Panului de acțiuni Republica Moldova- Uniunea Europeană și Programului "suport reformelor în sectorul social".

Potrivit autorului, necesitatea elaborării acestei legi este o condiție imperativă pentru implementarea punctului 42 "Administrarea rațională și controlul finanțelor publice" al Planului de acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, care prevede dezvoltarea cadrului legislativ privind reglementarea sistemului de control financiar public intern, bazat pe răspunderea managerială, auditul intern și armonizarea centralizată, conform modelului acceptat de către Uniunea Europeană.

Scopul proiectului de lege este consolidarea răspunderii manageriale pentru optimizarea gestionării resurselor conform obiectivelor entităților publice în baza principiilor buneii guvernări, precum și implementarea auditului intern și sistemului de management financiar și control în sectorul public.

În susținerea proiectului, autorul remarcă că proiectul prenotat va avea ca efect general consolidarea capacităților sectorului public prin implementarea sistemelor eficiente de management financiar și control, precum și funcției de audit intern, care prin evaluarea proceselor și oferirea recomandărilor va contribui la îmbunătățirea operațiunilor efectuate de instituțiile publice.

Totodată, aceasta va conduce la fortificarea transparenței în sectorul public, eficientizarea activității entităților publice, și nu în ultimul rând, optimizarea satisfacerii necesităților societății prin prestarea serviciilor publice calitative și cost/eficiente.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul este compatibil cu legislația comunitară și standardele internaționale în domeniu.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Fundamentarea economico-financiară lipsește, deși prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare.

Potrivit art. 20 lit. d) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să mai conțină fundamentarea economico-financiară în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Proiectul nu conține careva prevederi exprese privind atribuirea cheltuielilor de implementare a prevederilor legale, deși se propun reglementări noi privind instituirea sistemului de management financiar și control în instituțiile publice, sistem format din manageri operaționali care la rîndul lor crează o unitate de audit intern în structura organizațională a entității.

În acest sens, este necesar ca autorul proiectului să argumenteze fundamentarea economico-financiară a proiectului, în baza evaluării costurilor și beneficiilor necesității adoptării actului legislativ.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

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.

Totodată, ținem să menționăm că potrivit art. 12 pct. 3 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York, la 31.10.2003, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în cea ce privește întărirea normelor de contabilitate și audit, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- ținerea de registre și evidențe contabile;
- aplicarea de norme de audit intern suficiente pentru a facilita prevenirea și descoperirea actelor de corupției și supunerea evidențelor și declarațiilor financiare la proceduri corespunzătoare de audit și de certificare;
- publicarea de informații despre declarațiile financiare și normele de contabilitate și audit;
- prevenirea conflictelor de interese prin impunerea, după caz, de restricții în exercitarea activităților profesionale de către foștii funcționari publici sau la angajare, după demisia sau pensionarea acestora, atunci cînd respectivele activități și respectiva angajare sînt direct legate de funcțiile pe care acești foști funcționari publici le exercitau sau le supervizau cînd erau în funcție;
- a prevedea sancțiuni civile, administrative sau penale eficiente, proporționale și punitive, în caz de nerespectare a acestor măsuri.

Prevederile proiectului de lege, în acest sens, sînt lacunare atît sub aspectul asigurării transparenței procesului decizional în cadrul autorităților administrației publice centrale, cît și sub aspectul responsabilității în organizarea sistemului de management financiar și control, fapt ce va cauza deficiența accesului la informație. Nivelul pur declarativ reiese din art. 12 din proiect cu referire la informarea și comunicarea informației de către managerul entității. Astfel, potrivit normei date managerul entității organizează procese eficiente de informare și comunicare, atît pe orizontală, cît și pe verticală, pentru a asigura informația adecvată, promptă și veridică privind datele necesare îndeplinirii obiectivelor entității. Pot apărea dificultăți în interpretarea prevederilor respective, și anume, nu se specifică care sînt "procesele eficiente de informare și comunicare" organizate de

managerul entității, precum și, care sînt modalitățile de asigurare a informației pe orizontală și pe verticală.

În opinia noastră, proiectul trebuie completat cu prevederi de rigoare, care ar garanta transparența activității sistemului managerial, precum și ar facilita accesul la informație pentru persoanele interesate. Acestea ar putea fi unele care se înscriu în prevederile art. 12 pct. 3 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York, la 31.10.2003, citate mai sus, precum și norme privind raportarea rezultatelor activităților de control în fața societății civile, precum și utilizarea tehnologiilor informaționale în asigurarea transparenței activității de audit (de exemplu, existența unei pagini specializate în rețeaua Internet, plasarea pe el a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate etc.).

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, în special cele referitoare la transparența în procesul de elaborare a deciziilor. Articolul 7 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

Prezentul proiect nu se regăsește pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor. Astfel, nu este posibil accesul la proiectul prenotat a cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acest proiect.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

L articolul 3 -

Se menționează că control intern este un sistem organizat de managerul entității și personalul acesteia în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate.

Noțiunea dată este expusă într-un mod ambiguu și confuz, și anume, nu exprimă în totalitate sensul conceptului de control financiar. Potrivit noțiunii din proiect controlul intern este un „sistem organizat de managerul entității”, de fapt controlul este acțiunea de stabilire a exactității unor operațiuni materiale care se efectuează în scopul verificării îndeplinirii cu corectitudine, în spiritul legii, a diferitor acte și operațiuni economico-financiare. Totodată, activitatea de control financiar nu se prezumă doar la stabilirea unor fapte, ci ea se extinde și la cercetarea cauzelor care au provocat deficiențele constatate, și anume, evaluarea riscurilor ținînd seama de rolul și obiectivele pe care le urmărește, și nu „gestionarea riscurilor” cum este expus în proiect.

Recomandarea: Propunem autorului proiectului de a revedea noțiunea de "control intern", și anume, de completat noțiunea cu următoarea normă: controlul intern este ansamblul măsurilor întreprinse la nivelul unei instituții publice cu privire la structurile organizatorice, metodele, procedurile și sistemele de control și de evaluare a riscurilor instituite în scopul: realizării atribuțiilor la un nivel calitativ corespunzător și îndeplinirii cu regularitate, în mod economic, eficace și eficient, a politicilor adoptate; respectării legalității și a dispozițiilor conducerii; protejării activelor și resurselor; efectuării și menținerii de înregistrări contabile

corecte și complete; furnizării la timp de informații corecte și complete pentru fundamentarea deciziilor conducerii.

La articolul 11 alin. (4) -

Se prevede că activitățile de control trebuie să fie adecvate și oportune, iar costul legat de stabilirea acestora nu trebuie să depășească beneficiile scontate.

Referința la costul care nu trebuie să depășească beneficiile scontate, este una generală și ambiguă, și anume, unde este prevăzută mărimea și limita pe care nu trebuie să o depășească și care sînt beneficiile scontate.

Legislația în domeniu nu prevede reglementarea normei în cauză.

Recomandarea: Reieșind din aspectele enunțate considerăm oportună excluderea prevederilor ce țin de costul activităților de control.

La articolul 22 alin. (2) lit. i) -

Se menționează că conducătorul unității de audit intern are obligația să informeze, prin scrisoare de sesizare, managerul entității și managerul unității auditate în cazul descoperii pe parcursul realizării misiunii de audit intern a elementelor presupuselor fraude.

Caracterul defectuos al prevederii date este determinat de caracterul ambiguu al sintagmei "elementelor presupuselor fraude"

Din analiza normei date reiese că, în urma realizării misiunii de audit intern, auditul nu constată fraudă care la rîndul său reprezintă un act ilegal, ci presupune unele elemente de fraudă.

Acest fapt va afecta considerabil realizarea finalității propuse a reglementărilor. Aceeași recomandare este valabilă și pentru art. 23 alin (2) lit. d).

Recomandarea: Propunem de exclus sintagma "elementelor presupuselor", dat fiind faptul că aceasta este una ambiguă.

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

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

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.

9. Alte obiecții

La articolul 3 -

Referitor la noțiunea conflict de interese, ne-am expus în cadrul avizării unde am propus de exclus noțiunea dată întrucât ea este prevăzută în Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.08, cu atât mai mult că ea contravine dispozițiilor legale.

Autorul proiectului în tabelul de divergențe acceptă excluderea noțiunii date, ceea ce nu corespunde cu proiectul prezentat în varianta definitivată.

Recomandarea: Recomandăm autorului proiectului de a exclude noțiunea de "conflict de interese", întrucât ea este prevăzută în Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.08.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative 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

Natalia Cheptea
inspector principal Secția drept privat
16 Decembrie 2009

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială www.cccec.md