



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____

din _____
Chișinău

**Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de
lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi**

Guvernul **HOTĂRĂȘTE**:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

Prim-ministru

PAVEL FILIP

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr.
din 2017

AVIZ
asupra proiectului de lege privind organizarea și funcționarea Curții de
Conturi

Guvernul a examinat proiectul de lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.12 din 1 februarie 2017) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

1. Cuprinsul urmează a fi exclus, deoarece potrivit art.24 alin. (2) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, acesta nu este un element de structură al actului normativ.

2. La art.2 definiția de „patrimoniu public” nu corespunde prevederilor art.284 din Codul civil al Republicii Moldova.

De asemenea, menționăm că exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire. Respectiv, abrevierea „INTOSAI” se va regăsi la art. 8 alin. (2) din proiect, iar abrevierea „ISSAI” se regăsește la art. 5 alin. (2) din proiect.

Noțiunea „audit de conformitate” propunem să fie expusă în următoarea redacție: „evaluare independentă realizată prin obținerea asigurării dacă activitățile, tranzacțiile financiare efectuate sînt, sub toate aspectele semnificative, în conformitate cu reglementările legale, identificate drept criterii”.

La noțiunea „audit de performanță”, cuvintele „sau organizațiile publice” propunem de exclus ca fiind impropriu prezentei noțiuni.

Noțiunea „opinie de audit” sugerăm de expus în următoarea redacție: „concluzia clară a auditorului, exprimată în scris într-o formă standardizată, care poate fi modificată sau nemodificată”. În acest sens menționăm că stabilirea tipurilor de opinii modificate pe care este în drept să le emită auditorul, precum și identificarea cazurilor cînd acestea urmează a fi emise, nu țin de domeniul unei definiții, acestea se stabilesc în standarde, care la rîndul lor în timp pot să se schimbe.

La noțiunea „raport de audit” urmează să fie specificat că toate cele trei tipuri de rapoarte conțin recomandări.

Noțiunea „resurse financiare publice” va avea următorul cuprins: „totalitatea resurselor publice care se formează din plăți obligatorii și benevole, ce se acumulează și se distribuie, după necesitate, de către stat prin intermediul autorităților publice centrale și locale pentru realizarea funcțiilor și sarcinilor sale.”

3. Pornind de la prevederile art.133 din Constituția Republicii Moldova, care prevăd expres denumirea și atribuțiile de bază ale Curții de Conturi, propunem ca pe tot textul proiectului să fie redactată denumirea corespunzător.

În același context, precum și în contextul proceselor de aliniere la standardele internaționale, alin.(1) al art.3 se propune de expus în următoarea redacție: „(1) Curtea de Conturi este autoritatea supremă de audit a Republicii Moldova care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice, administrării patrimoniului public și performanței utilizării resurselor publice prin realizarea auditului public extern conform standardelor proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internațional și este protejată legal de orice ingerință externă”.

4. La art.3 sugerăm excluderea alin. (6), deoarece norma dată nu este necesară în virtutea art.4 din Constituție care prevede că în caz de neconcordanță dintre pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale, iar art.8 din Constituție prevede obligația Republicii Moldova să respecte tratatele la care este parte.

5. La art. 4 alin. (1), lit. b) devine lit. c) și, respectiv, lit. b) va avea următorul cuprins:

„b) va prezenta bugetul propriu pentru anul viitor și doi ani ulteriori Ministerului finanțelor la consultările bugetare organizate conform procesului bugetar pentru cadru bugetar pe termen mediu, în cadrul cărora pot aborda orice propuneri vizînd bugetul acesteia.”

6. La art.6, cuvîntul „către” se va înlocui cu cuvintele „pînă la”.

7. La art.9 alin. (4), textul „Nici o autoritate nu poate direcționa activitatea de audit ce trebuie efectuată de Curtea de Conturi” se propune redactarea normei prin utilizarea formei afirmative, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.

8. La art. 10 alin. (2) menționăm că nu este o idee bună de a crea subdiviziuni teritoriale separate, deoarece acestea ar duce la un risc de pierdere a calității în efectuarea auditului. În prezent, cele câteva oficii locale fac parte dintr-o direcție în aparatul central.

9. La art. 12 alin. (1) lit. b) referitor la atribuția președintelui Curții de Conturi de a aproba numărul unităților de personal ale Curții, menționăm că, potrivit art. 23 alin. (3) din Legea Curții de Conturi nr. 261-XVI din 5 decembrie 2008, numărul de personal al Curții de Conturi se aprobă de Parlament. Respectiv, nu este argumentată trecerea acestei competențe la președintele Curții.

10. La art. 12 alin. (1), lit. c) propunem a fi exclusă, deoarece funcțiile de șef al aparatului și șefi de direcții generale au statut de funcționari publici, iar, în corespundere cu art.28 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin concurs, promovare, transfer, detașare, asigurare a interimatului funcției publice de conducere.

Observăm o încercare în mai multe articole diferite (art. 12 alin. (1) lit. b) și c); art. 14 lit. f) și g); art. 21; art. 22. alin. (1) și (2); art. 24 alin. (1) și art. 25) de a introduce un regim în care Curtea de Conturi va avea un grad de libertate extins în gestionarea resurselor umane, în timp ce aspectele de personal încă mai sînt reglementate de Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008. Consecința acestui fapt este că articolele sus-menționate contravin acestei legi. Presupunem că această situație va fi analizată în continuare și vor fi prezentate motive clare pentru a merge într-o direcție care nu este în concordanță cu Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

11. La art. 12 alin. (1), după lit. g) se va adăuga o literă nouă cu următorul cuprins: „h) organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea alocațiilor bugetare și a patrimoniului public aflat în gestiune”.

12. La art. 13 propunem excluderea alin. (2), deoarece regula auditului extern în conformitate cu standardele internaționale este de a produce rapoarte care includ recomandări cu privire la modul de abordare a provocărilor și problemelor. Organul de nivel superior în administrație la rîndul său ia decizii și măsuri. Republica Moldova este acum pe cale de a crea Subcomisia pentru supravegherea și controlul asupra modului de administrare și întrebuintare a finanțelor publice și patrimoniului public ca o Comisie a conturilor publice în

cadrul Comisiei economie, buget și finanțe din Parlament. Rolul acesteia este de a organiza audieri publice legate de rapoartele Curții de Conturi și să ia decizii cu privire la ele.

Regimul actual al Curții de Conturi, atunci când este vorba de finalizarea auditului, presupune că membrii individuali ai Plenului:

- a) sînt responsabili de auditurile efectuate în diferite domenii;
- b) acționează ulterior în Plen ca un fel de membru al unei instanțe care efectuează audieri publice, unde auditorii și organul auditat își apără poziția sa respectivă;
- c) emit o decizie oficială a Plenului, obligînd organul auditat să execute hotărîrea.

În colaborare cu art.33 alin. (2) lit. a), acest lucru indică o perspectivă asupra auditului public extern care nu este în conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici europene.

Curtea de Conturi ar trebui dezvoltată ca o instituție profesională de audit. În acest caz, una dintre condițiile prealabile este ca Plenul Curții să aprobe doar proiecte de rapoarte după evaluarea calității și să le prezinte Comisiei conturilor publice, instituției auditate și să le publice pe pagina sa web oficială.

Comisia conturilor publice urmează să ia decizii corespunzătoare în baza rapoartelor Curții de Conturi. Entitatea auditată trebuie să abordeze recomandările Curții de Conturi și să implementeze eventualele decizii luate la nivelurile superioare.

13. La art. 14, lit. a) este formulată prea general și necesită o precizare suplimentară.

14. La art. 15 alin. (2) lit. a) referitor la stabilirea limitei de vîrstă de 70 de ani pentru a candida la funcția de membru al Curții, menționăm că prevederea respectivă urmează a fi revizuită prin prisma prevederilor Legii nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, care în art. 41 stabilește vîrstele standard de pensionare. În acest sens, urmează a se revizui prevederea menționată, deoarece nu este argumentat de ce limita de vîrstă pentru a fi membru al Curții este mai mare decît vîrsta de pensionare.

15. La art.15 alin. (2) lit.c) și la art.23 alin. (1) lit.d) este eronată referința la art.6 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, urmînd a fi substituită trimiterea la art.6 cu cea la art.7.

Propunerea dată este valabilă și pentru art. 21 alin. (2) lit. d) din proiectul de lege.

16. La art. 16 alin. (1) și (2), în scopul asigurării unor norme clare și fără echivoc și excluderii confuziilor în aplicarea lor, considerăm relevant de a prevedea procedura de organizare și desfășurare a concursului sau cel puțin de a concretiza actul normativ care ar stabili o astfel de procedură.

17. La art. 18, sugerăm excluderea alin.(2) căci este netransparent și incorect ca membrii Curții odată cu numirea în funcție să obțină calitatea de auditori publici, deoarece un auditor public (extern) trebuie să fie o persoană care a susținut examenele într-un sistem de certificare și are o anumită experiență. În cazul în care se utilizează același titlu, se diminuează valoarea certificării și devine mai complicat de a compara și a trece de la auditul extern în sectorul public la cel privat.

18. Art.19 alin. (2), lit. f) și g) poartă caracter netransparent, în măsura în care nu stabilește denumirea „autorității competente”, pentru claritate se va indica expres care este cea mai înaltă autoritate competentă.

19. Referitor la prevederile art.19 alin. (3) lit. a) privind suspendarea activității membrului Curții de Conturi din momentul punerii sub învinuire, se va ține cont de Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 3 martie 2016 privind excepția de neconstituționalitate a art.53 lit. c) din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a art.76 lit. g) din Codul muncii (suspendarea raporturilor de serviciu) (Sesizarea nr. 50g/2015). Astfel, Curtea menționează că persoana a fost recunoscută în calitate de bănuțit pentru săvârșirea unei infracțiuni extrinsecă raporturilor sale cu activitatea profesională pe care o desfășoară și autoritatea publică din care face parte nu poate constitui drept temei pentru suspendarea raporturilor de serviciu. În acest sens, Curtea reține că dispozițiile art. 53 lit. c) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008, care oferă dreptul autorității publice de a suspenda raporturile de serviciu pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătorești și în lipsa unei legături intrinseci a presupusei fapte penale comise cu funcția deținută, transgresează principiul proporționalității, măsura fiind excesivă în raport cu obiectivul ce trebuie atins, și prin aceasta fiind contrar art.43 combinat cu art.54 din Constituție.

20. Prevederea art.20 alin. (2) lit. d) urmează a se regăsi într-un alt alineat, deoarece membrul Curții nu este în drept să participe la audierea în Plen a chestiunilor, unde există conflict de interese nu este o obligație.

21. La art. 21 alin. (3), cuvântul „șefului” propunem de a fi exclus, deoarece nu poate fi aprobat un regulament de organizare și funcționare a unei persoane.

22. La art. 30 alin. (2), cuvintele „fondurile publice” se substituie cu cuvintele „resursele financiare publice”.

23. Alin.(3) din art.30 se completează cu o literă nouă: „d) rapoartelor ministerelor privind executarea bugetului în anul bugetar încheiat”; este important din perspectiva reformei Managementului Finanțelor Publice (pentru asigurarea transparenței), ca un prim pas, cel puțin toate ministerele să cadă sub incidența auditului financiar anual obligatoriu.

24. La art. 30 alin. (5), prima propoziție se completează în final cu cuvintele „instituțiile publice la autogestiune”.

25. La art. 30 alin. (6) lit. b), cuvintele „banilor publici” se substituie cu cuvintele „finanțelor publice”.

26. La art. 30 alin.(6) lit. g) se menționează că în societățile comerciale cu capital public-privat în care cota publică este mai mare de 50%, statul sau unitățile administrativ-teritoriale/UTA Găgăuzia, deținând majoritatea în organele de conducere (adunarea generală, consiliul societății) poate influența asupra deciziilor luate în procesul de gestionare a societății, inclusiv la implementarea recomandărilor și cerințelor Curții de Conturi expuse în raporturile de audit.

Situația este de o altă natură (inversă) în cazul în care cota publică este mai mică de 50% din capitalul social, dat fiind că în conformitate cu prevederile Legii nr.1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni, activitatea decizională a societății va fi influențată de acționarii deținători ai pachetului majoritar de acțiuni.

În același timp, conform prevederilor art. 89 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 1134-XIII din 2 aprilie 1997 invocată, auditul solicitat al activității societății se efectuează la cererea acționarilor care dețin cel puțin 10% din acțiunile cu drept de vot ale acesteia. De asemenea, conform art. 90 alin. (3) al aceleiași legi, principalele prevederi ale actelor de control și ale deciziilor organelor de stat care au exercitat controlul asupra activității societății vor fi aduse la cunoștința adunării generale a acționarilor. Astfel, adunarea generală reprezintă organul de

conducere, abilitat să decidă asupra efectuării controlului extern al activității societății și, în același timp, să supună analizei rezultatele controlului efectuat.

Suplimentar celor expuse, se consideră necesar reformularea conținutului art.30 alin. (6) lit. g) din proiect după cum urmează: „g) societăților comerciale cu capital public sau public-privat în care statul, unitatea administrativ-teritorială/UTA Găgăuzia deține un pachet de acțiuni sau o parte (cotă) socială mai mare de 50% din capitalul social;”.

27. La art.30 alin. (8) cuvintele „cerute în temeiul prezentei legi” se vor substitui cu cuvintele „prevăzute de prezenta lege”.

28. La art.32 alin.(1) cuvântul „opiniile” se propune de exclus, deoarece Rapoartele de audit al performanței nu includ opinii oficiale.

29. În contextul comentariilor de la pct.12 din prezentul aviz, lit.a) din alin.(2) al art.33 se propune de exclus.

30. La art.33 alin.(3) referitor la prevederea precum că neexecutarea de către entitățile auditate a obligației de a asigura accesul auditorilor pe teritoriul, în sediile sau în alte localuri ale entităților și crearea condițiilor adecvate de lucru poate genera sancțiuni potrivit Codului contravențional, urmează a fi exclusă, deoarece Codul contravențional al Republicii Moldova nu prevede sancțiuni în cazul menționat. Mai mult, faptele ce constituie contravenții și sancțiunile pentru comiterea acestora se stabilesc exclusiv în Codul contravențional.

31. La art.35 alin. (1) cuvântul „adoptării” urmează a se substitui cu cuvintele „publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”. De ținut cont că, potrivit art.76 din Constituția Republicii Moldova „Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia”. Mai mult, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova „Intrarea în vigoare a legii” a stabilit că termenul indicat nu poate precede data publicării legii.

La art.35 alin. (2) lit. a) cuvintele „în redacția inițială” se vor exclude, iar cuvântul „afere” se va substitui cu cuvântul „ulterioare”.

32. Proiectul are curențe de tehnică legislativă. Astfel, la numerotarea elementelor structurale se va exclude cratima ca subdiviziune a alineatului (art. 10). De asemenea, după indicarea actului normativ de referință se va menționa

numărul și data adoptării, iar sursa de publicare se va indica după următoarea schemă: (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul publicării, numărul Monitorului, numărul articolului), iar la indicarea datei de adoptare luna urmează a fi prescrisă cu litere.

Concomitent remarcăm că, conform art.22 alin.(3) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, proiectul legii în cauză urmează a fi supus, în mod obligatoriu, unei expertize anticorupție din partea Centrului Național Anticorupție, pentru a se verifica dacă corespunde standardelor anticorupție naționale și internaționale, precum și pentru a preveni apariția de noi reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția.

În cele din urmă enunțăm că pentru consolidarea relațiilor de cooperare a autorităților publice cu societatea civilă, precum și asigurarea transparenței în procesul decizional, conform prevederilor art.9 alin.(1) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul necesită a fi coordonat cu reprezentanții societății civile.