



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-6226

Chișinău

15 iulie 2020

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/ 1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (*inițiativa legislativă nr. 220 din 04.06.2020*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 515 din 15 iulie 2020.

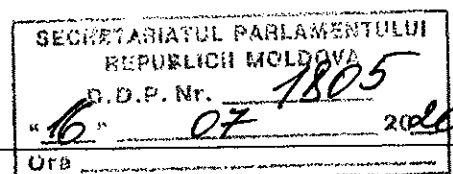
Anexe:

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română - 6 file).

Secretar general
Adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

Ex.: Oleg Barcari
Tel.:022250442



Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 5/5

din 15 iulie 2020

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Prim-ministru

ION CHICU

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,
ministrul finanțelor

Ministrul justiției



Serghei PUȘCUȚA

Fadei Nagacevschi

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 515/2020

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea
și completarea unor acte legislative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 220 din 4 iunie 2020) de către dl Igor Munteanu, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

În conformitate cu art. 62 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, modificarea actului normativ constă în schimbarea oficială a textului actului, inclusiv a dispozițiilor finale sau tranzitorii, realizată prin modificări, excluderi sau completări ale unor părți din text. Prin urmare, din denumirea actului normativ cuvintele „și completarea” se vor exclude, nefiind necesară referința la completare, dat fiind faptul că modificările includ și completări.

În tot cuprinsul proiectului referințele la actele normative se vor expune conform prevederilor art. 55 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative astfel încât la indicarea datei de adoptare a actului normativ să se indice numărul de ordine, ca element de identificare, la care să se adauge anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta, fiind despărțite de o bară „/” . De asemenea, după indicarea actului normativ, cuvintele „cu modificările și completările ulterioare” nu sunt necesare și se vor exclude, deoarece potrivit art. 64 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, modificările se încorporează, de la data intrării în vigoare a dispozițiilor de modificare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Totodată, se va ține cont că pentru exprimarea normativă a intenției de modificare a actului normativ se nominalizează expres textul vizat, cu toate elementele de identificare necesare, iar dispoziția propriu-zisă se formulează utilizându-se sintagma „se modifică după cum urmează:”, urmată de redarea modificărilor (art. 62 alin. (2) din Legea nr. 100/2017).

La art. I. din proiectul de lege (Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi):

La pct. 1, amendamentul propus „La articolul 29 alineatul (2) se completează cu litera f) cu următorul cuprins:

„f) să participe în calitate de specialist în cadrul proceselor penale inițiate pe baza materialelor Curții de Conturi remise organelor de urmărire penală.” - **nu se acceptă** – menționăm că art. 29 alin. (2) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova stabilește obligațiile auditorului Curții de Conturi, în acest sens atenționăm că specialistul se atrace în proces dacă este necesitatea din partea părților la proces sau din

partea instanței, ca acesta să clarifice unele chestiuni care necesită explicații conform competențelor sale.

În același timp, dacă din partea părților la proces sau din partea instanței, nu apare necesitatea atragerii în proces a specialistului, nu este oportun ca acesta să apară în proces formal. În acest caz, dacă art. 29 alin. (2) din Legea nr. 260/2017 va obliga auditorul să participe la toate procesele de judecată ca specialist, indiferent dacă a fost atras de instanță sau părți în proces, analizând volumul de cauze remise instanțelor de judecată, atenționăm că auditorul nu va avea timp necesar pentru realizarea obligațiilor de bază a profesiei sale, în acest sens auditarea. La fel, remarcăm că atragerea auditorului de către instanță în calitate de martor atunci când acesta trebuie să aibă calitatea procesuală de specialist, este o problemă a practicii judiciare, dar nu a prevederilor legislației.

La pct. 2 amendamentul propus „La articolul 32 alineatul (3), cuvintele „financiar al” se exclud” - **se acceptă**.

La pct. 3, amendamentul propus „La articolul 32 alineatul (6), cuvintele „autorităților publice centrale de reglementare se exclude” - **nu se acceptă** din următoarele motive:

- Curtea de Conturi (în continuare – CC) nu are competențele necesare realizării de audituri de conformitate/performanță la autorități de reglementare;

- crearea de astfel de competențe în cadrul CC constituie o risipă a banului public, dublând practic formarea și activitatea personalului autorităților de reglementare;

- propunerea nu este conformă cu legislația și practica europeană în domeniul reglementării în energetică și va duce cu siguranță la declanșarea unei proceduri de neconformitate pentru Republica Moldova;

- propunerea are o serie de vicii de procedură, aplicabilitate și finalitate ce o fac inaplicabilă;

- nu sunt explicate presupusele efecte pozitive ale propunerii legislative;

Modificările propuse au drept scop extinderea atribuțiilor CC în domeniul energetic, domeniu foarte specific în care reglementările Uniunii Europene impun existența unei autorități de reglementare distincte și independente. În Republica Moldova reglementarea sectorului energetic este realizată de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare – ANRE), care deși este finanțată exclusiv din mijloace financiare extrabugetare, aceasta este auditată financiar de către CC ca și orice altă autoritate publică.

În conformitate cu legislația și practica europeană, deciziile ANRE sunt luate în mod imparțial și transparent, iar verificarea acestora se poate realiza doar de către instanțele de judecată, în condițiile sesizării acestora de către persoanele care consideră că le-au fost încălcate drepturile prevăzute de lege.

Astfel, considerăm că trecerea de la auditurile financiare ale CC la realizarea de audituri „de conformitate sau de performanță” a autorității de reglementare cum se propune conform inițiativei legislative în consecință va crea mai multe probleme, expuse în continuare.

a) Poziția Secretariatului Comunității Energetice privind un eventual audit de performanță efectuat de CC la ANRE.

Republica Moldova este parte semnatară a Tratatului de instituire a Comunității Energetice încă din anul 2010. Tratatul respectiv impune părților semnatare transpunerea acquis-ului comunitar în domeniul energetic și instituie un rol de control al aplicării acquis-ului, inclusiv inițierea de proceduri de neconformare (infringement) de către Secretariatul Comunității Energetice (în continuare – SCE).

În anul 2016, SCE a efectuat o analiză a ANRE, prezentată într-un raport. Astfel, conform raportului, poziția SCE este că acesta reprezintă „un control al statului, care interferează cu independența ANRE și completează artificial controlul asupra instituției. Responsabilitatea ANRE ar trebui să fie exclusiv doar în fața Parlamentului și nu trebuie controlată de niciun alt organism public. Orice desconsiderare a acestui principiu constituie o încălcare a acquis-ului comunitar în domeniul energetic, respectiv o încălcare a art. 35 alin. (4) și (5) din Directiva 2009/72/CE și art. 39 alin. (4) și (5) din Directiva 2009/73/CE. Pe același subiect SCE a transmis și o scrisoare distinctă pe data de 3 august 2015 și și-a exprimat intenția de a declanșa o procedură de neconformare dacă CC va efectua audituri de performanță la ANRE.

b) Încălcarea prevederilor legislației Uniunii Europene ce sunt transpuse în legislația Republicii Moldova conform angajamentelor din Acordul de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană și tratatul de instituire a Comunității Energetice

Pachetul energetic III (Directiva 2009/72/EC privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, Directiva 2009/73/EC privind normele comune pentru piața internă a gazelor naturale, Regulamentul 714/2009 și Regulamentul 715/2009) prevede:

- *Unicitatea autorității de reglementare în domeniul energiei.* Art.35 alin. (1) din Directiva 2009/72/EC stipulează că „fiecare stat-membru desemnează o singură autoritate de reglementare națională la nivel național”. În condițiile legii propuse, apare o a doua autoritate, CC care, sub pretextul unui „audit de conformitate sau de performanță”, reia procesul decizional al ANRE. Dacă considerăm doar domeniul prețurilor și tarifelor reglementate, vor exista astfel două rânduri de valori, cele stabilite de specialistul în energie – de la ANRE și cele stabilite de CC în cadrul acțiunii de audit. Pe lângă confuzie, rezultă și o evidentă erodare a ANRE;

- *Independența autorităților de reglementare.* Art.35 (4) din Directiva 2009/72/EC stipulează că „statele-membre garantează independența autorităților de reglementare și se asigură că acestea își exercită competențele în mod imparțial și transparent”. În condițiile proiectului de lege propus, pilonul de bază al pachetului energetic III, „independența ANRE”, nu mai este respectat, astfel, deciziile reglementatorului din domeniul energetic vor fi „auditate” de o altă autoritate a statului.

c) Probleme de competență

Domeniul energetic este o componentă distinctă a economiei naționale, cu particularități ce o deosebesc de alte domenii reglementate. Drept consecință, reglementatorii din domeniul energetic se formează în timp îndelungat, în urma unor cursuri de specialitate. Astfel, considerăm că dublarea acestor competențe în două autorități de reglementare ar putea duce la o risipă de resurse financiare ale statului, fără a aduce plusvaloare în ceea ce privește procesul de reglementare.

d) Probleme legate de strategia de reglementare

Deciziile reglementatorului din domeniul energetic (ANRE) se înscriu într-o viziune sau chiar strategie de reglementare atât la nivel național, cât și în privința fiecărei companii reglementate în parte. La nivel de companii, o astfel de strategie grupează corelarea planurilor anuale de investiții, planurilor de dezvoltare, acumularea sau recuperarea de devieri financiare. Un auditor financiar va avea o viziune diferită de cea a reglementatorului, ajungând cu ușurință la alte valori ale tarifelor reglementate, mai ales că nu are responsabilitatea ANRE.

e) Probleme de responsabilitate

ANRE poartă răspundere/responsabilitate în conformitate cu legislația pentru deciziile adoptate, inclusiv privind viabilitatea financiară a companiilor reglementate, dar nu numai de menținere a tarifelor reglementate la cel mai mic nivel posibil. În condițiile unei „concurențe populiste” între reglementator și auditorul financiar pe subiectul valorii tarifelor reglementate va fi pusă în pericol sustenabilitatea pe termen lung a companiilor și a sectorului energetic. Totodată, autoritatea reglementatorului va fi erodată, CC devenind o instanță superioară de reglementare.

f) Probleme de independență

Independența autorității de reglementare din domeniul energetic față de orice altă autoritate a statului este o obligație a respectării acquis-ului comunitar și pilonul de bază al pachetului energetic III. Totodată, ANRE trebuie însă să colaboreze cu alte autorități ale statului în vederea realizării obiectivelor stabilite prin strategia energetică și documentele de politici energetice, dar nicio altă autoritate nu poate interveni în procesul decizional al ANRE, nici chiar indirect, cum ar fi printr-un audit de conformitate sau performanță.

g) Costuri suplimentare

Pentru realizarea de „auditori de conformitate sau performanță” în domeniul energetic, CC va trebui să dispună de personal calificat și specializat privind reglementarea în domeniul energetic. De asemenea, considerăm că obiectivul de a oferi „date relevante și informația necesară pentru a trage concluziile cele mai adecvate rolului și funcției misiunilor de audit în societate” conchidem că proiectul inițiativei legislative nu prevede și nici nu justifică costurile suplimentare care pot apărea în urma promovării și adoptării proiectului de lege în cauză.

h) Corespunderea legislației în domeniul energetic cu acquis-ul comunitar

Legislația Republicii Moldova care reglementează atribuțiile și funcționarea ANRE sunt Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, legi care transpun directivele Uniunii Europene menționate mai sus și implicit pentru implementarea Pachetului Energetic III.

Precizăm că acest pachet legislativ a fost dezvoltat cu suportul unor consultanți externi și în strictă coordonare/consultare cu reprezentanții SCE, care au asigurat în special corespunderea Legii nr.174/2017 cu privire la energetică cu acquis-ul comunitar.

Mai mult decât atât, adoptarea de către Parlament a Legii nr.174/2017 cu privire la energetică în redacția actuală a reprezentat una dintre condițiile impuse de Uniunea Europeană (acțiunea 8) pentru tranșa 1 din Acordul de Asistență Macro-financiară Republica Moldova–Uniunea Europeană de 100 mil. euro din 23 noiembrie 2017.

i) Lipsa finalității auditurilor de conformitate/performanță

Proiectul de lege nu prevede o finalitate a auditurilor de conformitate sau performanță. În cazul în care specialiștii CC ajung la alte valori ale tarifelor reglementate decât cele stabilite de ANRE, nu este clar ce se va întâmpla ulterior. Cu siguranță, consecințe certe vor urma sub formă de tensiuni sociale și erodarea autorității ANRE. Însă, nu sunt clare măsurile care urmează a fi luate și de către cine.

La art. II (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014), amendamentul propus: „La articolul 47 alineatul (1) lit. g) cuvintele „rapoartele anuale” se exclude” – **nu se acceptă.**

Potrivit prevederilor art. 47 alin. (1) lit. f) și art. 73 din legea menționată, Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare CC rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală – până la 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat. De asemenea, potrivit art. 6 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, CC prezintă Parlamentului, până la 1 iunie, rapoartele auditorului asupra rapoartelor anuale ale Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, care se audiază în ședință plenară a Parlamentului concomitent cu rapoartele respective ale Guvernului. Respectiv, amendamentul menționat nu este relevant, deoarece prevederile art. 47 alin. (1) lit. g) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 sunt în concordanță cu prevederile expuse mai sus, potrivit cărora

CC efectuează auditul anume în baza rapoartelor anuale privind executarea bugetelor, care îi sunt prezentate.

La **art. III** (Legea nr.174/2017 cu privire la energetică), amendamentul propus: „Articolul 11 alineatul (8) se expune în următoarea redacție:

„(8) Legalitatea, regularitatea și eficiența formării și utilizării bugetului Agenției se auditează de Curtea de Conturi. Raportul de audit al Curții de Conturi se prezintă pentru informare Parlamentului.” – **nu se acceptă** în contextul argumentelor expuse la amendamentul propus la art. I pct.3. Redacția propusă de către autorii proiectului, prin excluderea sintagmei: „situațiile financiare” denaturează esența normei legale și a auditului financiar al CC, cu încălcarea principiilor activității de legiferare prevăzute la art. 3 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative: echilibrului dintre normele legale, oportunității, coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice. Or, *situațiile financiare* reprezintă componenta indispensabilă obiectivului și scopului auditului financiar, iar excluderea sintagmei respective din conținutul normei legale art. 11 alin. (8) din Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică generează un echivoc legislativ dispus spre interpretări divergente.

La **art. IV** (Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003), amendamentul propus: „La articolul 90 alineatul (3) se completează cu punctul 10) cu următorul cuprins:

„10) Auditorul public al Curții de Conturi – în cadrul proceselor penale inițiate pe baza materialelor Curții de Conturi. În aceste cazuri, auditorii publici sunt audiați în calitate de specialiști.” – **nu se acceptă**.

Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003 prevede, la art.87-90, diferite calități procesuale: specialist, expert, martor. Prin urmare, auditorii publici ale căror constatări stau la baza pornirii urmăririi penale sunt părți interesate, ce au obiectivul de a-și susține constatările inițiale și de a obține validarea lor de către instanță. Din acest motiv considerăm că aceștia nu pot avea calitatea de „specialist”, deoarece este încălcată prevederea de la art.87 alin.(1) din codul prenotat, care stabilește că „specialistul este persoana chemată pentru a participa la efectuarea unei acțiuni procesuale în cazurile prevăzute de prezentul cod, care nu este interesată în rezultatele procesului penal.”



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 515

от 15 июля 2020 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона о
внесении изменений в некоторые законодательные акты**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о
внесении изменений в некоторые законодательные акты.

Премьер-министр

ИОН КИКУ

Контрасигнуют:

Зам. Премьер-министра,
министр финансов

Сергей ПУШКУЦА

Министр юстиции

Фадей Нагачевски