

15 Aprilie 2011, nr. 446

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea de audit nr. 61-XVI din 16.03.2007 (art. 20)

(înregistrat în Parlament cu numărul 692 din 15 Martie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea de audit nr. 61-XVI din 16.03.2007 (art. 20).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În nota de fundamentare se menționează expres că elaborarea proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii privind activitatea de audit nr.61-XVI din 16.03.2007 este condiționată de necesitatea simplificării procedurii de obținere a Certificatului de calificare al auditorului. Prin urmare, se propune ca persoanele care au fost angajate anterior în calitate de funcționari publici sau de demnitari de stat să nu fie obligate de a efectua stagiere în acest domeniu pe motiv că persoanele respective, activînd ca funcționari fiscali, revizori, controlori, deja dețin o pregătire pe dimensiunea controlului, analizei economico-financiare și auditului.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Suficiența argumentării.** În nota de fundamentare se încearcă justificarea modificărilor propuse, fiind explicat contextul modificării și necesitatea acestor modificări. În același timp, autorul proiectului nu oferă argumente valabile pentru inițierea acestei modificări: cîte persoane au solicitat obținerea calității de auditor? cîte din aceste persoane au calitatea de funcționar public sau demnitar de stat? care sînt dificultățile întîmpinate de aceste persoane pentru efectuarea stagiilor: va afecta stagiul calificarea lor profesională sau diminuează calitatea și statutul lor etc.

- 6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă nu conține referințe privind legislația comunitară și alte standarde internaționale, deși în materie de audit există un șir de standarde elaborate la nivelul Uniunii Europene.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Proiectul legii supus expertizei nu presupune cheltuieli financiare.

8. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Considerăm că implementarea proiectului ar putea avea anumite consecințe pentru mediul de afaceri, în cazul dacă unii funcționari publici care au activat în domenii altele decât domeniile financiar, fiscal sau juridic, ar putea accede în funcțiile de auditori, fără stagii practice, fapt, care eventual poate să diminueze nivelul profesional al acestora și implicit să afecteze corectitudinea verificării (auditării) mediului de afaceri.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese de grup sau individuale, necorelate interesului public general.

Eventualul pericol al proiectului rezidă în "legalizarea" realizării prioritare a unor interese individuale sau de grup, în pofida și în detrimentul intereselor altor subiecți de drept. Astfel, potrivit proiectului, vor fi favorizate unele categorii de persoane (persoane angajate anterior în calitate de funcționari publici sau demnitarii de stat), acestea fiind scutite de obligativitatea efectuării activității de audit, în calitate de stagiar, sub îndrumarea unui auditor.

Promovarea acestor prevederi poate fi interpretată ca o modalitate de discriminare a altor subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) celorlalte categorii de persoane care doresc să obțină Certificatul de calificare al auditorului, altele decât cele indicate în proiectul legii (persoane angajate anterior în calitate de funcționari publici sau demnitarii de stat) prin aplicarea unui tratament inechitabil la selectarea candidaților pentru susținerea examenului de calificare. Astfel, ex-funcționarii publici sau ex-demnitarii de stat care vor dori să obțină Certificatul de calificare al auditorului vor fi favorizați în obținerea acestuia fără vreun just temei.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Totuși, acestea stabilesc derogări neîntemeiate de la regula stabilită, în lipsa unor motive argumentate a necesității introducerii excepțiilor. Pericolul coruptibilității constă în crearea "unei porțițe" pentru persoanele angajate anterior în calitate de funcționari publici sau demnitarii de stat de a evita stagierea în activitatea de audit sub conducerea și îndrumarea unui auditor calificat care ar oferi garanții suficiente în desfășurarea perioadei de pregătire practică.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect corespund art. 19 din Legea 780/2001 privind actele legislative, fiind suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articol unic	„Stagiarea în activitatea de audit nu este obligatorie pentru persoanele care au fost angajate <u>ca funcționari publici sau demnitari de stat</u> ”.	Anexa la Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum și art.2 și Anexa la Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și la statutul funcționarului public stabilesc exhaustiv persoanele care cad sub incidența acestora. Astfel, nu toți funcționarii publici și nu toți demnitarii de stat au tangențe cu activitatea de auditor. Mai mult, sunt favorizate doar aceste categorii de persoane, fiind discriminate celelalte persoane, aflate într-o situație juridică similară.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reglementarea clara a categoriilor de funcționari publici și demnitari de stat pasibili exceptării de la efectuarea stagiului în activitatea de audit.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele:

- necesitatea elaborării proiectului de Lege este justificată de raționamentul simplificării procedurii de obținere a Certificatului de calificare al auditorului;
- proiectul legii stabilește derogări de la regula generală stabilită și favorizează o anumită categorie de subiecți de drept, fiind discriminați ceilalți subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară;
- formularea ambiguă și derogările neîntemeiate admite interpretări defectuoase și comiterea unor eventuale abuzuri la aplicarea prevederilor legii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției