



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 136/14.04.22
CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2 - 2558 din 04.05. 2022

La nr. 136 din 14 aprilie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.*

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>1061</u>	
" <u>05</u> "	<u>05</u> 20 <u>22</u>
Ora	

1. The first part of the document is a list of the names of the people who were present at the meeting. The names are listed in alphabetical order.

2. The second part of the document is a list of the topics that were discussed during the meeting. The topics are listed in alphabetical order.

3. The third part of the document is a list of the actions that were taken during the meeting. The actions are listed in alphabetical order.

4. The fourth part of the document is a list of the dates when the actions were completed. The dates are listed in alphabetical order.

5. The fifth part of the document is a list of the people who were responsible for completing the actions. The names are listed in alphabetical order.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7920 din 03.05.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancaară

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de Deputați în Parlament, 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancaară (în continuare – proiect) a fost elaborat în vederea îmbunătățirii și ajustării prevederilor cadrului normativ actual cu privire la activitatea realizată de către organizațiile de creditare nebancaară.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancaară, în vederea reglementării dreptului organizației de creditare nebancaare să constituie și/sau lichideze sucursale și/sau oficii secundare, a stabilirii unor exigențe în raport cu calitatea de administrator sau deținător care au fost radiați din Registru, în temeiul prevederilor art.20 alin.(2) lit.b), a prevederii dreptului autorității de supraveghere de a suspenda activitatea organizației de creditare nebancaară pe un termen de până la 2 ani și, a prevederii exigențelor referitoare la efectuarea auditului situațiilor financiare anuale ale organizațiilor de creditare nebancaare.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului

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

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida cadrul normativ pertinent domeniului de creditare nebancaară, fapt ce va conduce la prevenirea riscurilor excesive în sistem, precum și sporirea accesului la resurse financiare al persoanelor fizice și juridice.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Proiectul dat nu presupune careva cheltuieli suplimentare sau pierderi la bugetul public național și nu se anticipează dificultăți în implementarea

acestui.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.23 din Constituția Republicii Moldova, art.1 al Legii nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, art.28 din Legea nr.271/2017 privind auditul situațiilor financiare, art.26 din Legea integrității nr.82/2017, fapt care poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor din proiect.

În special, proiectul implică activitatea autorității de supraveghere (Comisia Națională a Pieței Financiare) responsabilă de reglementarea și autorizarea activității participanților la piața financiară nebanară, precum și de supravegherea respectării legislației de către aceștia.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

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 -

Pct.4 - Art.22 din proiectul de lege -

22. (1) Situațiile financiare anuale ale organizațiilor de creditare nebankare trebuie să fie auditate de către o societate de audit în conformitate cu legislația din domeniul auditului.

(2) În termen de pînă la 120 de zile de la finele perioadei de gestiune, organizația de creditare nebankară este obligată să prezinte autorității de supraveghere raportul de audit privind situațiile financiare anuale.

(3) Autoritatea de supraveghere poate stabili efectuarea de activități de audit la organizațiile de creditare nebankare în alte scopuri decît cel prevăzut la alin.(1) și de standardele aplicabile în aceste cazuri, cu privire la unul sau mai multe din următoarele aspecte, fără a se limita la acestea:

1) corespunderii capitalului reglementat conform actelor normative aplicabile ale autorității de supraveghere;

2) veridicității și plenitudinii rapoartelor cu privire la clasificarea și calcularea mărimii provizioanelor pentru acoperirea pierderilor în scop de supraveghere conform actelor normative ale autorității de supraveghere;

3) corespunderii și implementării politicilor și procedurilor interne ale organizației de creditare nebankară în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

(4) Auditul solicitat în alte scopuri potrivit alin. (3) poate fi desfășurat concomitent cu auditul situațiilor financiare sau separat de acesta, precum și de aceeași societate de audit sau de o altă societate de audit.

(5) Autoritatea de supraveghere poate solicita inițierea unui audit extern în alte scopuri potrivit alin. (3) pentru fiecare OCN individual sau concomitent pentru mai multe/toate organizațiile de creditare nebankare înregistrate în Registrul organizațiilor de creditare nebankare autorizate cu indicarea ariei de verificare și evaluare, perioada și data limită de prezentare a raportului auditorului respectiv.

Obiecții:

Alineatul (3) al articolului 22 din proiect indică asupra efectuării auditului situațiilor financiare anuale ale organizațiilor de creditare nebankare de către o societate de audit în conformitate cu legislația din domeniul auditului.

Însă, alin.(3) din același articol, stabilește prerogativa autorității de supraveghere de a dispune efectuarea de activități de audit la organizațiile de creditare nebankare (OCN) în alte scopuri decât cele prevăzute la alin.(1) și de standardele aplicabile în aceste cazuri, fără a se limita la acestea, fiind astfel instituită o atribuție excesivă de reglementare de natură să afecteze activitatea OCN de riscuri de corupție. Aceasta deoarece prevederea incompletă/lacunară a situațiilor pentru care poate fi dispusă efectuarea activității de audit la OCN va determina exercitarea atribuțiilor de către autoritatea de supraveghere în afara ariei de reglementare, ceea ce contravine principiilor statului de drept și principiilor bunei guvernări. Or, potrivit art. 107 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, „în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.”

Astfel, potrivit art.1 al Legii nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, „*Comisia Națională a Pieței Financiare, denumită în continuare Comisia Națională, este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebankară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei. În acest scop, Comisia Națională este învestită cu putere de decizie, de dispensă, de interdicție, de intervenție, de control și de*

sanționare disciplinară și administrativă, în limitele stabilite de legislație.”

Rezultând din prevederile citate *supra*, se deduce că autoritatea de supraveghere trebuie să își exercite atribuțiile, în limitele stabilite de legislație, iar stabilirea parțială a situațiilor în conformitate cu care autoritatea va putea decide în privința efectuării auditului asupra situațiilor financiare anuale ale ONG riscă să condiționeze apariția unor atribuții nelimitate și o marjă de discreție a exponenților publici, care se poate manifesta prin comiterea abuzului de serviciu și/sau depășirea atribuțiilor de serviciu în raport cu ONG.

De altfel, lipsa reglementării exhaustive/concrete a tuturor cazurilor în care autoritatea de supraveghere poate institui în obligația ONG de a efectua activități de audit și, cu atât mai mult, fiind admisă stabilirea efectuării activității de audit în alte scopuri decât cele prevăzute la alin.(1) din proiect fără careva limite, va aroga discreții excesive/nelimitate autorității de supraveghere, care îi vor permite să legifereze în afara „câmpului” legal, și anume, să stabilească situațiile care nu sunt prevăzute de proiect, fapt ce contravine principiului separației puterilor în stat și prevederilor constituționale care stabilesc că Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului.

La rândul său, aceste deficiențe de reglementare nu corespund exigenței calității legii garantate de art. 23 din Constituție și, respectiv, acordă autorității de reglementare atribuții nelimitate și neprevăzute expres de lege, ceea ce va permite aplicarea disproporționată și tendențioasă a cazurilor pentru care se va stabili necesitatea efectuării activității de audit în raport cu ONG, fapt care va duce, în mod exponențial, la apariția manifestărilor de corupție.

În context, se rețin prevederile alin.(5), cu același potențial de corupție în partea ce ține de prevederea lacunară a situațiilor pentru care se stabilește necesitatea de a efectua auditul extern la ONG.

Adițional, se remarcă utilizarea improprie a noțiunii de audit extern, întrucât cadrul normativ pertinent din domeniul auditului nu prevede posibilitatea efectuării auditului extern în raport cu entitățile auditate, fiind reglement doar auditul ca măsură de evaluare a situațiilor financiare ale entităților auditate.

Înseși auditul extern este reglementat de Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, astfel încât prin audit public extern se înțelege acel proces de evaluare a situațiilor financiare ale entităților auditate, în special, a celor din sectorul public, acesta nefiind însă extins și asupra entităților auditate din domeniul privat.

Mai mult decât atât, prevederea în competența autorității de supraveghere a dreptului de a indica aria de verificare și evaluare ce trebuie să se conțină în raportul auditului extern excede limitele de competență a autorității, întrucât în conformitate cu legislația în vigoare cu privire la auditul situațiilor financiare (art. 28 din Legea nr.271/2017 privind auditul situațiilor financiare), raportul auditorului se întocmește în concordanță cu standardele de audit și acesta trebuie să conțină opinia auditorului cu privire la măsura în care situațiile financiare auditate sunt întocmite din toate punctele de vedere semnificative conform cadrului general de raportare financiară.

Pericolul coruptibilității reglementării defectuoase a proiectului propus rezidă în crearea unor precondiții pentru exponenții publici de a dispune efectuarea activității de audit, în pofida unor temeuri lipsă, fiind astfel aplicată ca o metodă coruptibilă în vederea estorcării unor mijloace necuvenite/ilegale de la ONG, iar aceștia, la rândul său, se vor vedea nevoiți să recurgă la acte de corupție, întru a evita manifestările de genul unor acte defavorabile și de natură să compromită desfășurarea adecvată și specifică activității de creditare nebanară. Or, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

Recomandări:

Revizuirea dispozițiilor propuse prin prisma cadrului normativ enunțat *supra*.

În special, întru prevenirea unor abuzuri din partea autorității de supraveghere, se recomandă stabilirea tuturor cazurilor potrivit cărora autoritatea poate stabili efectuarea activității de audit și a auditului extern la organizațiile de creditare nebancară.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați și are drept scop adoptarea unor amendamente la Legea nr.1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară, în vederea reglementării dreptului organizației de creditare nebancare să constituie și/sau lichideze sucursale și/sau oficii secundare, a stabilirii unor exigențe în raport cu calitatea de administrator sau deținător care au fost radiati din Registru, în temeiul prevederilor art.20 alin.(2) lit.b), a prevederii dreptului autorității de supraveghere de a suspenda activitatea organizației de creditare nebancară pe un termen de până la 2 ani și, a prevederii exigențelor referitoare la efectuarea auditului situațiilor financiare anuale ale organizațiilor de creditare nebancare.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea pot rezulta în aplicarea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile, în special, prin stabilirea prerogativei autorității de supraveghere de a dispune efectuarea de activități de audit la organizațiile de creditare nebancare (OCN) în alte scopuri decât cele prevăzute la alin.(1) și de standardele aplicabile în aceste cazuri, fără a se limita la acestea, se va institui o atribuție excesivă de reglementare de natură să compromită activitatea OCN de riscuri de corupție. Respectiv, reglementările ce tind să creeze premise dezvoltării unui comportament corupțional aferent activității autorității de supraveghere riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție, fapt care, în consecință, va periclita climatul de integritate în sectorul public.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

03.05.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

