



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 0612-2999 din 30 07 2015

La nr.283 din 16 iulie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la creditul agricol.

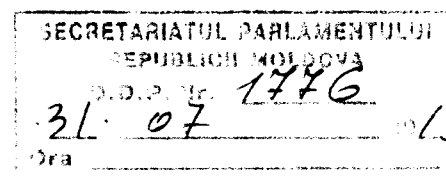
Anexă:

- raport de expertiză anticorupție – 3 (trei) file;
- anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: Cristina Chistol
Tel.:022-257-376





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la creditul agricol

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, 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. Finalitatea scontată de prezentul proiect de act legislativ este crearea unui climat competitiv și atractiv, ce va facilita dezvoltarea sectorului agriculturii și va determina sporirea ponderii acestuia în dezvoltarea economiei naționale și în redresarea stării sociale a țării. În acest sens, autorul intervine cu norme substanțial complexe, apreciate de către acesta ca fiind suficiente pentru reglementarea unui instrument de stat de îmbunătățire a accesului la finanțe pentru micii antreprenori.

d. Suficiența argumentării. Transformarea calitativă a dialogului dintre instituțiile financiare și întreprinderile mici/mijlocii/micro este esențială întru înlăturarea impedimentelor constatate în raporturile creditor-antreprenor și sporirea posibilităților sectorului de a obține resursele financiare necesare.

Activitatea Fondului de garantare a Creditelor este reglementată ca fiind unul dintre principalele programe de suport ale sectorului, finanțate de stat și/sau de partenerii de dezvoltare internaționali, reglementate de Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.685 din 13 septembrie 2012. În conformitate cu direcțiile prioritare prestabilite de prevederile documentului de politici sus-menționat, Fondul de garantare a Creditelor este instituit întru realizarea Obiectivului 2.4 „Dezvoltarea sistemului de garantare a creditelor pentru IMM”. În acest sens sunt planificate măsuri ce țin atât de capitalizarea Fondului de Garantare a Creditelor (2015-2017), cât și îmbunătățirea mecanismului de garantare a creditelor pentru IMM prin elaborarea propunerilor de politici publice cu privire la dezvoltarea sistemului de garantare a creditelor și preluarea practicilor internaționale. Astfel, este indiscutabilă oportunitatea și impactul final pozitiv al inițiativelor ce se încadrează în realizarea celor sus-menționate.

Totodată, autorul a reflectat în conținut notei de argumentare a proiectului argumente

elocvente privind necesitatea și scopul proiectului, principalele prevederi ale acestuia și impactul final scontat, astfel întrunind generic exigențele statuate de prevederile art.20 lit.a)-b) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

Însă, pornind de la aspectele evaluate aferente domeniului supus analizei și în conformitate cu procedurile aplicate de către Centrul Național Anticorupție, în cadrul procesului de expertiză a proiectului, au fost cuantificate multiple lacune și disfuncționalități instituționale ce pot determina subperformanță în gestiunea activității Fondului, submina fiabilitatea mecanismului de creditare și prejudicia interesului public general. Prin urmare, proiectul urmează a fi revăzut prin prisma riscurilor relevate de capitolul II al prezentului raport de expertiză anticorupție.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit autorului, implementarea prevederilor proiectului nu presupune bugetarea unor resurse financiare suplimentare.

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

Prevederile proiectului promovează interese IMM ce desfășoară activități agricole. Totodată, acesta necesită a fi revăzut prin prisma recomandărilor evidențiate la Capitolul II al prezentului raport de expertiză anticorupție întru excluderea riscurilor de prejudiciere a 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.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate 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, plasînd proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art. 4 al proiectului: „Creditele agricole acordate de băncile comerciale, în condițiile prezentei legi, se utilizează în scopul creditării beneficiarilor pentru activitățile curente de producție agricolă”.

Norma propusă reglementează insuficient activitățile pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare. Astfel, cuvintele „activitățile curente” sunt declarative și atribuie normei per general un caracter ambiguu, fapt ce creează precondiții pentru interpretarea ulterioară extensivă a normei de către subiecții destinatarii, în procesul de implementare a cadrului normativ și acordarea discreționară a garanțiilor financiare.

Reglementarea defectuoasă a spectrului de activități pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare, poate determina multiple riscuri de corupție ce vor afecta desfășurarea adecvată a procesului reglementat (de exemplu exercitarea unor atribuții excesive de către subiecții responsabili și calificarea discreționară a subiecților ce pot accesa instrumentul în speță).

Recomandarea: Întru excluderea riscurilor prenotate, se recomandă autorului reglementarea exhaustivă a genurilor de activități pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare.

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

Art.6 alin.(3) al proiectului: „Cuantumul garanției creditului și, respectiv, suma maximă a garanției financiare eliberate de Organizația pentru Dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii se stabilește în conformitate cu condițiile prevăzute de Fond”.

Normele sus-citate sunt norme în alb, or acestea conferă altui subiect competența de a elabora, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ. Circumstanța dată atribuie incertitudine raporturilor juridice în speță și periclitează stabilitatea acestora. În cazul utilizării normelor în cauză, elementele (factorii) coruptibilității nu sînt evidențiați direct, dar aceste norme contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate manifestate inclusiv prin lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea prevederilor art.5 alin.(4) și art.6 alin.(3) al proiectului prin prisma celor sus-menționate și reglementarea în conținutul actelor normative primare atît a condițiilor specifice și modului de acordare/rambursare a creditului, cît și a cuantumului garanției creditului și suma maximă a garanției financiare eliberate de Organizația pentru Dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.

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

Cu titlul de obiecție generală la prevederile proiectului

Analiza prevederilor proiectului denotă facilitarea accesului la creditele oferite de către băncile comerciale doar pentru întreprinderile micro, mici și mijlocii (IMM), care își desfășoară activitatea în agricultură (potrivit art. 3 alin.(1) al proiectului: „Beneficiari ai creditului agricol sînt întreprinderile micro, mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în agricultură, înregistrate în conformitate cu legislația în vigoare”).

Evaluînd inițiativa propusă prin prisma direcțiilor prioritare de dezvoltare a sectorului IMM statuate de prevederile Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, remarcăm faptul că activitatea Fondului de garantare a Creditelor este reglementată ca fiind unul dintre principalele programe de suport ale sectorului IMM per ansamblu.

Totodată, documentul de politici sus-menționat nu stabilește exclusivitatea IMM agricole în acest sens, referindu-se generic la sectorul IMM-urilor, astfel prezumîndu-se intenția de a acorda tuturor subiecților cu statut de IMM (indiferent de genul de activitate desfășurat) dreptul de a accesa mijloacele Fondului, fără stabilirea criteriu de acces la finanțare – „genul de activitate desfășurat de către IMM”.

Astfel, menționăm că proiectul stabilește un cerc restrîns de subiecți ce pot accesa Fondul de garantare a Creditelor, or acesta intervine întru sporirea posibilităților de a obține resursele financiare necesare exclusiv pentru IMM agricole, care beneficiază subsidiar și de dreptul de a accesa mijloacele financiare ale Fondului de subvenționare a producătorilor agricoli (conform prevederilor pct.2 al Hotărîrii nr.352 din 10 iunie 2015 cu privire la modul de repartizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anul 2015, mijloacele Fondului de subvenționare a producătorilor agricoli sunt utilizate inclusiv pentru facilitarea accesului la piețele de capital și factorii de producție pentru agricultori, creditarea producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancale și stimularea în acest sens a creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancale).

Prin urmare, proiectul nu corelează cu prevederile cadrului normativ pertinent, creează condiții propice de dezvoltare doar pentru o categorie de subiecți, subminînd în acest sens accesul IMM ce desfășoară alte genuri de activitate la Fondul de garantare a Creditelor, fapt ce nu asigură dezvoltarea omogenă a sectorului IMM-urilor.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a inițiativei înaintate inclusiv prin prisma celor sus-menționate și lărgirea cercului de subiecți cu dreptul de a accesa Fondul de garantare a Creditelor.

Art. 2 alin.(1) al proiectului: „Prezenta lege reglementează cadrul juridic de creditare a întreprinderilor din sectorul agricol, prin intermediul băncilor comerciale”.

Norma propusă reglementează un cerc restrîns de subiecți ce pot presta servicii de creditare agricolă stabilind în acest sens competența exclusivă a sectorului financiar-bancar. Circumstanța în cauză exclude de facto activitatea instituțiilor financiare nebancale pe segmentul dat.

În acest sens, este remarcabil faptul că sistemul asociațiilor de economii și împrumut în prezent include 550 asociații, iar numărul membrilor depășește 100 mii, valoarea totală a activelor constituind 451 mil. lei, înregistrînd o creștere continuă. Totodată în prezent își desfășoară activitatea 23 organizații de microfinanțare, iar potrivit Indicatorilor de bază privind activitatea de microfinanțare la finele anului 2014 reflectați de către autoritatea de supraveghere, valoarea totală a împrumuturilor acordate constituie 2 427 512 845 lei.

Recomandarea: Prin urmare, ținînd cont de ponderea sectorului nebancale, se recomandă revizuirea proiectului și lărgirea spectrului de subiecți ce vor acorda credite agricole.

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 responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului 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 Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Chistol
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
30 Iulie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege cu privire la creditul agricol**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art. 4 al proiectului: „Creditele agricole acordate de băncile comerciale, în condițiile prezentei legi, se utilizează în scopul creditării beneficiarilor pentru activitățile curente de producție agricolă”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Norma propusă reglementează insuficient activitățile pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare. Astfel, cuvintele „activitățile curente” sunt declarative și atribuie normei per general un caracter ambiguu, fapt ce creează precondiții pentru interpretarea ulterioară extensivă a normei de către subiecții destinatarii, în procesul de implementare a cadrului normativ și acordarea discreționară a garanțiilor financiare. Reglementarea defectuoasă a spectrului de activități pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare, poate determina multiple riscuri de corupție ce vor afecta desfășurarea adecvată a procesului reglementat (de exemplu exercitarea unor atribuții excesive de către subiecții responsabili și calificarea discreționară a subiecților ce pot accesa instrumentul în speță).	Întru excluderea riscurilor prenotate, se recomandă autorului reglementarea exhaustivă a genurilor de activități pentru care pot fi utilizate fondurile obținute din creditare.
2	Art.6 alin.(3) al proiectului: „Cuantumul garantării creditului și, respectiv, suma maximă a garanției financiare	Norme în alb	Normele sus-citate sunt norme în alb, or acestea conferă altui subiect competența de a elabora, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ. Circumstanța dată atribuie incertitudine raporturilor	Se recomandă autorului revizuirea prevederilor art.5 alin.(4) și art.6 alin.(3) al proiectului prin

			subiecți, subminând în acest sens accesul IMM ce desfășoară alte genuri de activitate la Fondul de garantare a Creditelor, fapt ce nu asigură dezvoltarea omogenă a sectorului IMM-urilor.	
4	Art. 2 alin.(1) al proiectului: „Prezenta lege reglementează cadrul juridic de creditare a întreprinderilor din sectorul agricol, prin intermediul băncilor comerciale”.	Stabilirea condițiilor adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri	Norma propusă reglementează un cerc restrâns de subiecți ce pot presta servicii de creditare agricolă stabilind în acest sens competența exclusivă a sectorului financiar-bancar. Circumstanța în cauză exclude de facto activitatea instituțiilor financiare nebancale pe segmentul dat. În acest sens, este remarcabil faptul că sistemul asociațiilor de economii și împrumut în prezent include 550 asociații, iar numărul membrilor depășește 100 mii, valoarea totală a activelor constituind 451 mil. lei, înregistrând o creștere continuă. Totodată în prezent își desfășoară activitatea 23 organizații de microfinanțare, iar potrivit Indicatorilor de bază privind activitatea de microfinanțare la finele anului 2014 reflectați de către autoritatea de supraveghere, valoarea totală a împrumuturilor acordate constituie 2 427 512 845 lei.	Prin urmare, ținând cont de ponderea sectorului nebancale, se recomandă revizuirea proiectului și lărgirea spectrului de subiecți ce vor acorda credite agricole.

ansamblu.

Totodată, documentul de politici sus-menționat nu stabilește exclusivitatea IMM agricole în acest sens, referindu-se generic la sectorul IMM-urilor, astfel prezumându-se intenția de a acorda tuturor subiecților cu statut de IMM (indiferent de genul de activitate desfășurat) dreptul de a accesa mijloacele Fondului, fără stabilirea criteriului de acces la finanțare – „genul de activitate desfășurat de către IMM”.

Astfel, menționăm că proiectul stabilește un cerc restrâns de subiecți ce pot accesa Fondul de garantare a Creditelor, or acesta intervine întru sporirea posibilităților de a obține resursele financiare necesare exclusiv pentru IMM agricole, care beneficiază subsidiar și de dreptul de a accesa mijloacele financiare ale Fondului de subvenționare a producătorilor agricoli (conform prevederilor pct.2 al Hotărârii nr.352 din 10 iunie 2015 cu privire la modul de repartizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anul 2015, mijloacele Fondului de subvenționare a producătorilor agricoli sunt utilizate inclusiv pentru facilitarea accesului la piețele de capital și factorii de producție pentru agricultori, creditarea producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancare și stimularea în acest sens a creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancare).

Prin urmare, proiectul nu corelează cu prevederile cadrului normativ pertinent, creează condiții propice de dezvoltare doar pentru o categorie de

	<p>eliberate de Organizația pentru Dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii se stabilește în conformitate cu condițiile prevăzute de Fond”.</p>		<p>juridice în speță și periclitează stabilitatea acestora. În cazul utilizării normelor în cauză, elementele (factorii) coruptibilității nu sînt evidențiați direct, dar aceste norme contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate manifestate inclusiv prin lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.</p>	<p>prisma celor sus-menționate și reglementarea în conținutul actelor normative primare atît a condițiilor specifice și modului de acordare/rambursare a creditului, cît și a cuantumului garanției creditului și suma maximă a garanției financiare eliberate de Organizația pentru Dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.</p>
3	<p>Cu titlul de obiecție generală la prevederile proiectului</p>	<p>Stabilirea condițiilor adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri</p>	<p>Analiza prevederilor proiectului denotă facilitarea accesului la creditele oferite de către băncile comerciale doar pentru întreprinderile micro, mici și mijlocii (IMM), care își desfășoară activitatea în agricultură (potrivit art. 3 alin.(1) al proiectului: „Beneficiari ai creditului agricol sînt întreprinderile micro, mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în agricultură, înregistrate în conformitate cu legislația în vigoare”).</p> <p>Evaluînd inițiativa propusă prin prisma direcțiilor prioritare de dezvoltare a sectorului IMM statuate de prevederile Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, remarcăm faptul că activitatea Fondului de garantare a Creditelor este reglementată ca fiind unul dintre principalele programe de suport ale sectorului IMM per</p>	<p>Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a inițiativei înaintate inclusiv prin prisma celor sus-menționate și lărgirea cercului de subiecți cu dreptul de a accesa Fondul de garantare a Creditelor.</p>