

26 Noiembrie 2012, nr. 565

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea privind activitatea de audit – art.6; Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative – art.XXIX)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 1007 din 16 Mai 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 unor acte legislative (Legea privind activitatea de audit – art.6; Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative – art.XXIX).

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați 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.** Potrivit notei informative, scopul promovării proiectului de Lege pentru modificarea unor acte legislative îl constituie acordarea dreptului societăților de audit, auditorilor întreprinzători individuali de a desfășura activitatea de evaluare a patrimoniului.

Totodată, prin proiectul de lege se prevede excluderea limitării dreptului auditorilor de a exercita profesia de audit prin cumul la mai multe societăți de audit sau în calitate de întreprinzători individuali.

### **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.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

**5. Suficiența argumentării.** Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social,

- economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, analiza impactului de reglementare, întrucât proiectul de lege reglementează activitatea de întreprinzător a societăților de audit, precum și a auditorilor întreprinzători individuali.

Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare parțială, evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente. Nu se regăsesc argumentări plauzibile referitoare la necesitatea acordării societăților de audit, cât și auditorilor întreprinzători individuali a dreptului de a desfășura activitatea de evaluare a patrimoniului din moment ce din martie 2007, odata cu adoptarea Legii privind activitatea de audit, și pînă în aprilie 2008, cînd au fost operate modificări la legea în cauză, aceștia au desfășurat o asemenea activitate. De asemenea, nu cunoaștem care au fost motivele amendării Legii cu privire la audit nr. 61-XIV din 16.03.2007 prin Legea nr. 78-XVI din 10.04.2008, fiind exclus dreptul societăților de audit, auditorilor întreprinzătorilor individuali de a practica activitatea de evaluare a patrimoniului. Tîndem să credem că, la baza amendamentului respectiv au stat motive obiective, care au determinat legislatorul să adopte norme prin care să priveze societățile de audit, auditorii întreprinzători individuali de dreptul de a desfășura activitatea de evaluare a patrimoniului. Mai mult, în opinia noastră evaluarea patrimoniului de către societățile de audit, auditorii întreprinzători individuali ar putea crea situația unor conflicte de interese în cazul în care aceștia ar efectua auditul la persoanele juridice la care anterior au evaluat unul sau mai multe bunuri.

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, încalcîndu-se astfel și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din același act legislativ, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

În acest sens, nota de fundamentare nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, deși în această materie 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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege.

Totodată, considerăm că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea eventuală a unor interese/beneficii de grup. Astfel, am putea admite că, prin proiectul legii se promovează interesele societăților de audit, auditorilor întreprinzători individuali de a desfășura, pe lângă activitatea de audit și activitatea de evaluare a patrimoniului, precum și de a exercita profesia de audit, prin cumul, la mai multe societăți de audit sau în calitate de întreprinzători individuali.

**9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** În viziunea noastră, anumite prevederi ale proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, astfel fiind limitate neîntemeiat drepturile societăților de audit, auditorilor întreprinzători individuali prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor acestora de a exercita profesia de audit, prin cumul, la mai multe societăți de audit sau în calitate de întreprinzători individuali, stabilite în legislația internă și internațională.

În acest context, pericolul acestui element constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în art. 43 din Constituția RM, art. 5, 6 din Codul Muncii, etc., în lipsa unor temeiuri acceptabile de restrîngere a acestor drepturi, adică nu constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.

**11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

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

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- amendamentele de modificare și completare, potrivit notei de fundamentare, urmăresc scopul acordării dreptului societăților de audit, auditorilor întreprinzători individuali de a desfășura activitatea de evaluare a patrimoniului, precum și excluderea limitării dreptului auditorilor de a exercita profesia de audit, prin cumul, la mai multe societăți de audit sau în calitate de întreprinzători individuali;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, precum și a unei analize a impactului de reglementare fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- anumite prevederi ale proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, astfel fiind limitate neîntemeiat drepturile societăților de audit, auditorilor întreprinzători individuali prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor acestora de a exercita profesia de audit, prin cumul, la mai multe societăți de audit sau în calitate de întreprinzători individuali, stabilite în legislația internă și internațională.

