

25 Iulie 2011, nr. 499

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii privind unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare

(înregistrat în Parlament cu numărul 1568 din 08 Iulie 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 privind unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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 conformitate cu nota informativă, proiectul legii privind unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare a fost elaborat în scopul stabilirii cadrului de măsuri, ce urmează a fi întreprinse de către stat, bănci și Fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar, în vederea menținerii stabilității financiare prin minimizarea riscurilor în sectorul bancar și repartizarea riscurilor între participanții la piața bancară. În mod special autorul proiectului explică, că pentru a diminua impactul negativ asupra Băncii de Economii S.A. și a sistemului bancar, în scopul preluării creanțelor Băncii de Economii S.A., față de Investprivatbank rezultate din acordarea mijloacelor bănești pentru plata de către Investprivatbank a depozitelor personale, Ministerul Finanțelor va emite și transmite Băncii de Economii S.A. obligațiuni de stat în sumă de pînă la 436,9 mil.lei la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii de 0,01 la sută anual.

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Este necesar de a remarca faptul, că proiectul dat de lege a fost înregistrat în Parlament cu data de 8.07.2011 și urmează a fi examinat la ședința Parlamentului din 22.07.2011. Astfel, nu este respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, deoarece conform art.9 alin.(1) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, însă se poate de observat lipsa unei analize a impactului social și

estimarea cheltuielilor ce pot surveni la realizarea prevederilor legii. În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară. Plus la aceasta, în conformitate cu art.23 lit.d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, societății civile pentru formularea recomandărilor (inclusiv Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar și Asociației Băncilor din Moldova), iar în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Adițional, trebuie să menționăm, că autorul proiectului de lege nu face nici o referire la existența pe rol în Parlament a unui alt proiect de lege nr.1569 din 08.07.2011 care prevede modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2011 și Codului fiscal. În acest sens atenționăm că, cifrele privind sumele emisiunilor valorilor mobiliare de stat pentru plasare pe piața internă din proiectul vizat și proiectul nr.1569/2011 nu coincid și urmează să fie aduse în concordanță.

Mai mult ca atât considerăm, că modificarea legislației prevăzută în proiectul nr.1569 urmează a fi efectuată doar ulterior adoptării și întru executarea prevederilor proiectului de lege cu privire la unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare nr.1568 din 08.07.2011.

7. 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.

Proiectul legii și nota informativă nu conțin referințe nici la legislația comunitară nici la standarde internaționale relevante și nu este clar dacă acest proiect ar încălca unele norme comunitare sau principii internaționale existente la moment.

8. 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 conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore.

Este necesar de a remarca, că nota informativă nu conține nici o informație privind condițiile de răscumpărare a obligațiilor emise, suma de venituri și cheltuieli ale bugetului de stat. La fel, nu a fost prezentată informația privind ședința Comitetului Național de Stabilitate Financiară, creat în baza Hotărârii Guvernului nr.449/2010. Nici Nota informativă, nici textul proiectului de lege nu conțin informații privind suma totală împrumutată de "Investprivatbank" S.A. de la Banca de Economii S.A. Mai mult ca atât, nota informativă nu conține nici o informație privind situația reală în sectorul bancar și argumentarea necesității de soluționare a acesteia prin instituirea unei taxe speciale anuale.

În acest context reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care însă lipsește în cazul dat și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică și în mod de urgență, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierei suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Referitor la acest aspect notăm, că proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare. Considerăm că ar fi oportună efectuarea analizei impactului de reglementare conform prevederilor din art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzători nr.235-XVI din 20.07.2006. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

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

În pofida argumentelor autorului, că prin acest proiect de lege se dorește redresarea întregului sistem bancar din Republica Moldova, de fapt acesta reglementează, prin norme juridice speciale, redresarea situației economico-financiară a Băncii de Economii S.A.. Astfel, se primește că beneficiar al intervenției Legiuitorului va fi doar o singură instituție financiară, Banca de Economii S.A., în detrimentul celorlalte instituții bancare din Republica Moldova.

Sînt de înțeles intențiile Guvernului, care reies din situația creată cu banca Ivestprivatbank S.A., însă pentru redresarea consecințelor negative, considerăm că de la bun început trebuia de efectuat o analiză amplă a evenimentelor petrecute, cu implicarea organelor de drept, a procuraturii, care urmau să elucideze corectitudinea și legalitatea acțiunilor instituțiilor bancare, precum și a măsurilor statului întreprinse la acel moment.

Sub acest aspect, considerăm necesar examinarea suplimentară detaliată a avantajelor și dezavantajelor proiectului de lege în raport cu emisiunea de obligațiuni de stat efectuată pentru înlăturarea impactului negativ asupra indicatorilor financiari ai Băncii de Economii S.A..

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

În primul rînd, stabilirea unor norme speciale de reglementare în favoarea unei singure instituții bancare, Banca de Economii S.A. creează o situație de inechitate în sectorul bancar, fiind discriminate în acest sens toate celelalte instituții bancare.

Plus la aceasta atenționăm, că întru restabilirea mijloacelor bugetare dezafectate pentru răscumpărarea de la Banca de Economii S.A. a obligațiilor de stat, pentru perioada 2011-2014, băncile comerciale, conform prevederilor din proiect, vor achita o taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare (în continuare – taxa specială) pînă la acumularea sumei de 100,0 mil. lei. Astfel, la aplicare, proiectul de lege va prejudicia interesele tuturor instituțiilor bancare din Republica Moldova, iar în final ar putea fi prejudiciate și drepturile persoanelor fizice și juridice, deoarece sumele pentru taxa specială ar putea fi obținute prin majorarea costurilor serviciilor bancare prestate acestora.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. În consecință, pentru a fi încadrat în sistemul legislației naționale, proiectul de lege urmează să prevadă o normă de derogare de la un șir de acte legislative precum: Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419/2006, Legea bugetului de stat pe anul 2011 nr.52/2011, Legea privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar nr.575/2003, Legea instituțiilor financiare nr.550/1995.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt, în principiu, suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În acest sens, proiectul de lege stabilește anumite atribuții pentru Fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar, Ministerul Finanțelor, Banca Națională a Moldovei referitor la transferarea banilor, emiterea, transmiterea și înregistrarea obligațiilor de stat. Totodată se prezumă stabilirea unor proceduri noi ce țin de taxa specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare. Obiecțiile și recomandările concrete privitor la acest subiect sînt incluse în analiza detaliată a prevederilor proiectului.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Titlul	"LEGE privind unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare"	Titlul proiectului de lege sugerează, că întregul sistem financiar-bancar este supus unui risc major și autorul propune unele măsuri de asigurare a stabilității financiare. Însă, din textul proiectului, constatăm, că măsurile sînt prevăzute doar spre Banca de Economii S.A., care suportă costuri suplimentare semnificative legate de preluarea creanțelor „Investprivatbank” S.A. În conformitate cu prevederile art.25 alin.(2) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, titlul proiectului de lege trebuie să fie laconic și să exprime cu claritate obiectul reglementării.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Propunem specificarea în titlul proiectului de lege, că acesta reglementează redresarea situației economico-financiare a Băncii de Economii S.A., ceea ce va exclude interpretarea diferită.
2	art.3	"(2) Obligațiunile de stat vor fi emise în volum de pînă la 436908300 lei la valoarea nominală, la rata fixă a dobînzii de 0,01 la sută anual, cu condiția rîscumpărării în rate trimestriale pînă la 30 decembrie 2015..."	Este necesar de a prevedea expres, într-o formulă precisă valoarea nominală a unei obligațiuni de stat, fără stabilirea unei limite maxime „de pînă la”, care poate duce la interpretări diferite și abuzive.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sugerăm excluderea din text a cuvintelor „de pînă la”.
3	art.3	"(2) ...Condițiile de emisiune și rîscumpărare a obligațiunilor de stat se stabilesc în acordul dintre Ministerul Finanțelor, Banca de Economii și Banca Națională a Moldovei. "	Respectivul acord nu a fost prezentat și totodată nu s-a făcut trimitere la modelul de acord privind subscrierea (vînzarea-cumpărarea) obligațiunilor de stat prezentat în anexa nr.2 din Condițiile de emisiune, circulație și rîscumpărare a obligațiunilor de stat plasate prin subscriere aprobat de Ministerul Finanțelor la 26.03.2009, unde sînt stabilite drepturile și obligațiile părților.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Recomandăm de a prevedea expres în textul legii condițiile de emisiune și rîscumpărare a obligațiunilor de stat.
4	art.4	"Creanța Ministerului Finanțelor față de Investprivatbank, obținută în urma subrogării Băncii de Economii conform art.3 alin.(5), se onorează în componența clasei de creanțe căreia a aparținut creanța Băncii de Economii conform ordinii priorităților claselor de creanțe stabilite în Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995."	Este necesar de a indica că norma de trimitere "art.3 alin.(5)" se referă la acest proiect de lege.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Propunem includerea după cuvintele "art.3 alin.(5)" a sintagmei „din prezenta lege”.
5	art.5	"Pentru perioada 2011-2014 băncilor li se stabilește o taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare (în continuare – taxă specială), pînă la acumularea sumei de 100 mil. lei, după cum urmează:..."	Prin instituirea unei taxe speciale anuale băncilor comerciale pentru perioada 2011-2014 pînă la acumularea sumei de 100 mil.lei veniturile bugetare se vor majora. Potrivit alin.(2) din art.7 al Codului fiscal nr.1163-XIII din 24.04.1997 „pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe generale de stat și locale, în afară de cele prevăzute de Codul fiscal, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale”. Iar	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Recomandăm redactarea textului normei cuprinse în art.5 din proiect cu luare în considerație a obiectiilor expuse mai sus.

			<p>art.132 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova stabilește că „impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective”.</p> <p>În acest sens menționăm, că proiectul de lege nr.1569/2011 nu prevede asemenea modificări la Legea bugetului de stat pe anul 2011. Astfel, urmează a se concretiza caracterul taxei instituite în raport cu prevederile Codului fiscal, precum și procedura de colectare și administrare a taxei respective. În aceeași ordine de idei, atenționăm asupra necesității examinării suplimentare a acestor prevederi în aspectul corespunderii cu Constituția Republicii Moldova. Instituirea unei taxe suplimentare celor prevăzute de legislația fiscală poate duce la interpretări diferite în sensul aplicării dublei impozitări, în raport cu prevederile art.7 din Codul fiscal, art.58 și art.132 din Constituție. Articolul 58 al Legii Supreme garantează așezarea justă a sarcinii fiscale în sistemul legal de impuneri, iar art.132 interzice perceperea oricăror altor impozite, taxe, plăți decât cele stabilite de lege. În acest context, norma cuprinsă în art.5 alin.(1) lit.b) contravine alin. (2) al art. 58 și art. 132 din Constituție și urmează a fi exclusă. De asemenea, nu este argumentată stabilirea sumei de 100 mln.lei, ce urmează a fi recuperată de la băncile comerciale pentru asigurarea stabilității financiare. Plus la aceasta, restrângerea drepturilor subiecților propuse în proiectul de lege trebuie să corespundă cerințelor art. 54 din Constituție. Or, proiectul de lege nu prevede nici dreptul subiecților menționați la art.5 de a ataca în instanța judecătorească actele Ministerului Finanțelor.</p>		
6	art.5	"(1) Pentru perioada 2011-2014 băncilor li se stabilește o taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare (în continuare – taxă specială)."	Noțiunea de taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare nu este definită în legislație.	<p>Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p> <p>Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	Sugerăm includerea în proiect a definiției noțiunii de "taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare".
7	art.6	"În vederea realizării măsurilor prevăzute de prezenta lege, dispozițiile legale care reglementează modul de încheiere de către societatea pe acțiuni a tranzacțiilor de proporții și circulația valorilor mobiliare de stat pe piața secundară nu se aplică."	Prevederile acestei norme nu corespund finalităților urmărite în acest proiect de lege. În pofida faptului, că prevederile proiectului de lege sînt valabile pentru Banca de Economii, atunci subiecții la care se referă art.6 din proiect sînt societățile pe acțiuni. Această normă necesită a fi concretizată și redactată întru excluderea interpretărilor eronate.	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Recomandăm substituirea sintagmei „societatea pe acțiuni” cu sintagma „Banca de Economii S.A.”.
8			În textul proiectului, cuvîntul „bănci” urmează a fi substituit cu cuvintele „băncile licențiate”, iar cuvintele „la piața bancară” se vor înlocui cu sintagma „sistemului bancar”, pentru a asigura utilizarea terminologiei constante și uniforme în legislația în vigoare.	<p>Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p> <p>Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	Sugerăm redactarea textului proiectului de lege luînd în considerație obiecțiile expuse mai sus.

9		Proiectul urmează a fi redactat și adus în corespundere cu prevederile art.29 alin.(2) lit.a) din Legea nr.780/2001, pentru a avea un aspect ordonat și sistematizat, potrivit cărora dispozițiile de drept material le preced pe cele de ordin procedural.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm revizuirea textului proiectului de lege pentru a fi adus în corespundere cu cerințele tehnicii legislative.
---	--	---	---	--

Concluzii

Considerăm că adoptarea proiectului de lege examinat este o opțiune politică a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova. De fapt, acest proiect de lege nu ar trebui să fie în agenda Parlamentului și să fie examinat în regim de urgență, deoarece presupune un potențial pericol de coruptibilitate. Prevederile din proiect au un caracter de excepție, stabilind anumite derogări de la normele generale. Lipsa unei analize ample a evenimentelor precedente, cu implicarea organelor de drept, a procuraturii, care urmau să elucideze corectitudinea și legalitatea acțiunilor instituțiilor bancare, precum și a măsurilor statului întreprinse la acel moment, ne face să concluzionăm, că prin acest proiect de lege, toate ilegalitățile comise anterior, vor obține "acoperire legală".

În această ordine de idei, reiterăm constatările principale ale prezentului raport de expertiză, potențial coruptibile:

- nu este respectat termenul de cooperare cu societatea civilă;
- lipsește o analiză a impactului social, pentru a explica necesitatea adoptării legii, avantajele și dezavantajele ei;
- lipsa unei expertize juridice, care urma să asigure concordanța proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, cu legislația în vigoare, cu legislația comunitară, cu cerințele tehnicii legislative;
- proiectul urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, societății civile pentru formularea recomandărilor, (inclusiv Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar și Asociației Bancilor din Moldova);
- proiectul legii și nota informativă nu conțin referințe nici la legislația comunitară nici la standarde internaționale relevante și nu este clar dacă acest proiect ar încălca unele norme comunitare sau principii internaționale existente la moment;
- nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore;
- nota informativă nu conține argumentarea instituirii unei taxe speciale anuale pentru asigurarea stabilității financiare, iar noțiunea de taxă specială anuală, inserată în proiect, nu este definită în legislație;
- omisiunea de a racorda prevederile ce țin de taxa specială anuală la prevederile Codului fiscal și corespunderea acestora cu Constituția Republicii Moldova, pentru a exclude interpretările diferite;
- proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare;
- stabilirea unor norme speciale de reglementare în favoarea unei singure instituții bancare, Banca de Economii S.A. creează o situație de inechitate în sectorul bancar, fiind discriminate în acest sens toate celelalte instituții bancare;
- taxă specială anuală pentru asigurarea stabilității financiare va prejudicia interesele tuturor instituțiilor bancare din Republica Moldova, iar în final ar putea fi prejudiciate și drepturile persoanelor fizice și juridice, deoarece sumele pentru taxa specială ar putea fi obținute prin majorarea costurilor serviciilor bancare prestate acestora;
- proiectul de lege urmează să prevadă o normă de derogare de la un șir de acte legislative din domeniul financiar-bugetar.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției