

20 Octombrie 2015, nr. 654

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.5, 37, 40; Legea instituțiilor financiare – art. 22; Legea privind finanțele publice locale – art.13, 14, 15, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 323 din 15 Septembrie 2015)

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 unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.5, 37, 40; Legea instituțiilor financiare – art. 22; Legea privind finanțele publice locale – art.13, 14, 15, ș.a.; ș.a.)

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. În condițiile art. 35 alin. (3) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, actul legislativ de modificare sau completare trebuie să aibă o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează.

Pornind de la aceste prevederi, dar și de la categoria actelor legislative modificate și completate, proiectul este categorisit în mod corespunzător ca lege organică.

3. Transparența decizională Pornind de la prevederile art. III din proiect, prin care se propune modificarea și completarea mai multor prevederi ale Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, proiectul urma să fie consultat cu autoritățile publice locale (prin structurile lor asociative).

Aceste exigențe sînt impuse prin prevederile art. 3 alin. (5) din Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, dar și prin prevederile art. 3 lit. g) din Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.

În condițiile în care autorul nu a adus dovada unor astfel de consultări, constatăm nerespectarea exigențelor speciale menite să asigure transparența procesului decizional în promovarea proiectului.

4. Scopul promovării proiectului. Prin proiect se propune modificarea și completarea:

- Legii nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- Legii instituțiilor financiare, nr. 550 din 21.07.1995;
- Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;
- Legii nr. 62 din 21.03.2008 privind reglementarea valutară;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008;

- Legii Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008;
- Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014.

Pornind de la nota informativă, proiectul de lege a fost elaborat în vederea executării art. II din Legea nr. 89 din 29.05.2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat.

Este de menționat întârzierea cu care Guvernul a înaintat proiectul (proiectul, în condițiile art. II alin. (2) lit. a) din Legea nr. 89/2014, urma să fie înaintat nu mai târziu de 04 ianuarie 2015).

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit prin pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005, a fost respectat.

7. Suficiența argumentării. În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține:

- o analiză fundamentală a principalelor prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În pofida art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

9. Fundamentarea economico-financiară. În pofida art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, dar și în pofida art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară a proiectului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Pornind de la scopul și esența reglementărilor (de modificare și completare a unor prevederi din mai multe acte legislative), nu pot fi constatate interese/beneficii stabilite și promovate.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Pornind de la scopul și esența reglementărilor (de modificare și completare a unor prevederi din mai multe acte legislative), nu poate fi constatat eventualul caracter prejudiciabil al proiectului.

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

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Nu au fost reținute obiecții substanțiale la formularea lingvistică.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Unele din prevederile proiectului reglementează activitatea autorităților publice. Obiecțiile în acest sens sînt incluse în pct. 15 din prezentul raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct. 3 - redacția art. 40 din Legea nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei	3. Articolul 40 va avea următorul cuprins: "Articolul 40. Atribuțiile de agent al statului Banca Națională, pe bază de acord cu Ministerul Finanțelor, poate acționa ca agent al statului pentru valorile mobiliare de stat emise în formă de înscrisuri în cont în ceea ce privește: a) organizarea și desfășurarea, în numele Ministerului Finanțelor, a plasării valorilor mobiliare de stat pe piața internă; b) efectuarea înregistrărilor în sistemul de înscrisuri în conturi ale valorilor mobiliare, organizat de Banca Națională; c) plata sumei principale, a scontului, a dobînzilor și a altor plăți aferente valorilor mobiliare de stat; d) acordarea consultanței Ministerului Finanțelor în dezvoltarea continuă a pieței valorilor mobiliare de stat; e) alte operațiuni în conformitate cu obiectivul fundamental și atribuțiile de bază ale Băncii Naționale."	Lipsește norma care ar reglementa procedura încheierii acordului, inclusiv nu este clar dacă acesta trebuie să fie unul general (un acord aplicabil tuturor cazurilor) sau acesta trebuie să fie unul special (un acord pentru fiecare caz în parte).	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Pornind de la obiecții, concretizarea și completarea normelor.

Prin art. VII din proiect, se propune modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014, inclusiv a mai multor articole care nu sînt în vigoare (acestea intră în vigoare din 01 ianuarie 2016).

Această situație denotă neasigurarea, în suficientă măsură, a consecutivității, stabilității și predictibilității legislației naționale.

Astfel se periclitează garantarea unuia din principiile de bază ale legiferării statuate prin art. 4 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative.

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea executării art. II din Legea nr. 89 din 29.05.2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică,

garanțiile de stat și recreditarea de stat. Este de menționat întârzierea cu care Guvernul a înaintat proiectul (proiectul, în condițiile art. II alin. (2) lit. a) din Legea nr. 89/2014, urma să fie înaintat nu mai târziu de 04 ianuarie 2015).

În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține:

- o analiză fundamentală a principalelor prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară.

Prin proiect se propune modificarea și completarea:

- Legii nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- Legii instituțiilor financiare, nr. 550 din 21.07.1995;
- Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;
- Legii nr. 62 din 21.03.2008 privind reglementarea valutară;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008;
- Legii Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008;
- Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014.

În partea ce ține de modificarea și completarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014, este de remarcat că inițiativa vizează mai multe articole care nu sînt în vigoare (acestea intră în vigoare din 01 ianuarie 2016). Astfel nu este asigurată în suficientă măsură consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea legislației naționale, periclitîndu-se garantarea unuia din principiile de bază ale legiferării statuate prin art. 4 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative.

Unele din prevederile proiectului reglementează activitatea autorităților publice. Referitor la acestea, ca elemente de coruptibilitate au fost identificate: Lacune de drept și Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

Pornind de la prevederile art. III din proiect, prin care se propune modificarea și completarea mai multor prevederi ale Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, proiectul urma să fie consultat cu autoritățile publice locale (prin structurile lor asociative). Aceste exigențe sînt impuse prin prevederile art. 3 alin. (5) din Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, dar și prin prevederile art. 3 lit. g) din Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.

În condițiile în care autorul nu a adus dovada unor astfel de consultări, constatăm nerespectarea exigențelor speciale menite să asigure transparența procesului decizional în promovarea proiectului.

Mai mult, dat fiind faptul că proiectul vizează, într-un anumit sens, sectorul financiar-bancar, vulnerabilitatea căruia este notorie, ar fi oportună consultarea suplimentară a proiectului cu organizații non-guvernamentale specializate în expertiză economico-financiară.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției