

15 Iulie 2016, nr. 720

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015

(înregistrat în Parlament cu numărul 257 din 08 Iunie 2016)

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 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015

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. Transparența decizională Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii, conform art.12 alin.(2) din Legea nominalizată, va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Din analiza informațiilor prezente pe pagina web a Guvernului, pagina web a Ministerului Finanțelor, portalului web particip.gov.md, notăm că prezentul proiect de lege nu a fost plasat spre informare publicului și nici supus consultărilor publice cu cetățenii și alte părți interesate.

În ce privește asigurarea transparenței decizionale la nivel de Legislativ, notăm că proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Este necesar să remarcăm că în lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate

În cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă au avut loc astfel de consultări în cadrul comisiei permanente sesizate în fond. În acest sens, reiterăm că lipsa unor astfel de documente importante în anexa la dosarul proiectului de lege și pe pagina web face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

Faptul că proiectul de lege este adus la cunoștința publicului prin plasarea lui pe pagina web a Parlamentului nu este suficient. Nu sunt utilizate toate modalitățile prevăzute de lege de informare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate pentru a asigura posibilitatea participării acestora la orice etapă a procesului decizional.

Comisia parlamentară nu a antrenat experții, specialiștii în materie, reprezentanți ai părților interesate, în consultarea publică a proiectului de lege. Importanța acestora ar putea fi una esențială în evaluarea impactului actului legislativ ce urmează a fi adoptat. Modalitățile prin care pot fi consultate aceste părți sunt mai multe. Pot fi organizate forumuri cu participare activă a părților interesate unde se va discuta proiectul de lege propus. Comisia permanentă poate organiza audieri publice pentru a colecta informații de la societatea civilă și pentru a oferi o platformă pentru schimb de opinii. La fel, comisia parlamentară poate desfășura discuții, prin organizarea meselor rotunde, ședințelor deschise ale grupurilor de lucru. Desigur, aceste măsuri presupun că proiectul de lege trebuie să fie propus pentru discutare în timp util, care ar permite publicului să participe efectiv și eficient la procesul decizional. Totodată, pentru oficializarea deciziilor și creșterea responsabilității, discuțiile cu implicarea grupurilor de beneficiari, specialiști în domeniu etc., trebuie să fie incluse în procesul-verbal, iar decizia să fie făcută publică. Doar în așa mod Parlamentul, pînă a purcede la vot, va cunoaște eventualele consecințe negative ale viitoarei decizii (legi).

4. Scopul promovării proiectului. Reieșind din nota informativă, elaborarea proiectului de lege a derivat din necesitatea asigurării executării prevederilor Memorandumului de înțelegere semnat între Banca Națională a Moldovei și Ministerul Finanțelor la 9 martie 2016, care prevede emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807ss din 17.11.2014 și nr.101ss din 01.04.2015. În acest sens, potrivit proiectului, Ministerul Finanțelor va emite și va transmite Băncii Naționale a Moldovei obligațiunile de stat la valoarea nominală, la rata fixă a dobînzii, pe termene de pînă la 25 de ani, în volum total de pînă la 13583,7 mil. lei, cu rata efectivă a dobînzii de 5 la sută.

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 Deși proiectul de lege este înaintat spre examinare în mod prioritar, fiind înregistrat în Parlament pe data de 08.06.16, pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului.

Aici e necesar să remarcăm că acest proiect de lege, care are o importanță și un impact major pentru societate, nu poate fi examinat în grabă de către Parlament. Astfel, deși acest proiect de lege, la cererea Primului-ministru, poate fi înscris de Biroul permanent cu prioritate pe ordinea de zi, Parlamentul trebuie să verifice dacă este argumentată și justificată urgența sau prioritatea examinării proiectului de lege înaintat de Guvern. La fel, subliniem că nici nota informativă la acest proiect nu conține argumente care ar justifica examinarea lui în mod prioritar.

Trebuie de ținut cont că urgentarea procesului creează dificultăți în examinarea și avizarea proiectului. Nefiind acordat timp suficient, avizarea devine o simplă formalitate. Mai mult ca atît, acest proiect nu reușește să fie supus dezbaterilor și audierilor publice sau altor proceduri de consultare cu părțile interesate.

7. Suficiența argumentării. Autorul menționează în nota informativă principalele prevederi ale proiectului de lege, însă nu argumentează într-o măsură suficientă necesitatea și oportunitatea normelor din proiect, luînd în considerare importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege.

Potrivit art.20 lit. b) din Legea nr.780/2001, nota informativă va include principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui. Autorul urma să prezinte efectele sociale și economice ale prevederilor proiectului de lege, or, implementarea acestuia riscă să producă instabilitate financiară, precum și să afecteze drepturile și interesele financiare ale cetățenilor. Sub acest aspect, ținem să menționăm că proiectul de lege înaintat spre examinare nu corespunde condițiilor generale obligatorii ale actului legislativ, deoarece potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.780/2001, apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială constituie o condiție obligatorie a oricărui act legislativ. La fel, menționăm că forma și conținutul proiectului de lege nu corespunde condițiilor conceptuale și de tehnică legislativă, obligatorii actului legislativ, stabilite la art.3 și art.4 din Legea nr.780/2001.

Reieșind din importanța acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. În mod special, remarcăm cerințele art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, potrivit căreia, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare. Deci, pentru adoptarea proiectului de lege este necesară prezentarea avizului Băncii Naționale.

De remarcat existența opiniei Centrului Național Anticorupție, plasată pe pagina web a Parlamentului, care nu a întocmit un raport de expertiză asupra acestui proiect de lege, însă a subliniat un șir de riscuri care le comportă acest proiect de lege. În consecință, Centrul Național Anticorupție notează că proiectul dat nu rezolvă problema în sine și nu identifică soluții privind gestionarea acestor datorii și în fond proiectul este unul care afectează grav drepturile și interesele fundamentale ale cetățenilor, garantate prin lege.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare și de alt gen ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

8. 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. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse. În speță, era utilă examinarea practicilor internaționale ale Islandei și Nigeriei, care s-au confruntat cu cazuri asemănătoare în sistemul lor financiar-bancar.

9. 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 vorba despre emisiunea obligațiunilor de stat pentru a rambursa suma de 13,5 miliarde de lei, rămasă restantă după dispariția miliardului și lichidarea Băncii de

Economii, Unibank și a Băncii Sociale. La fel, autorul nu efectuează nici un calcul în privința dobânzii anuale de 5%, prevăzută în proiect, la suma nominalizată. Or, potrivit unor calcule elementare, dobânda respectivă reprezintă circa 678 milioane de lei pe an, fără a lua în calcul și plata sumei de bază.

Plus la aceasta autorul nu a adus informații și cifre privind modul în care au fost utilizate garanțiile acordate de către Guvern Băncii Naționale a Moldovei în perioada noiembrie 2014 – aprilie 2015. Mai mult ca atât, nota informativă nu conține nici o informație privind situația reală în sectorul bancar din Moldova și situația recuperării sumelor bănești.

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 barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

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 fapt, acest proiect de lege reglementează, prin norme juridice speciale, transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale pentru emiterea unui credit celor trei bănci. Sînt de înțeles intențiile Guvernului, care reies din situația creată cu cele 3 bănci comerciale lichidate, însă pentru redresarea consecințelor negative, considerăm că de la bun început trebuia ca organele de drept să reîntoarcă „banii dispăruți” de la cei ce se fac vinovați în acest lucru. Sub acest aspect, considerăm necesar examinarea suplimentară detaliată a avantajelor și dezavantajelor proiectului de lege în raport cu transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale. În caz contrar, această nouă povară financiară va fi pusă pe umerii cetățenilor, care, potrivit calculelor experților economici, vor trebui să ramburseze, din contul impozitelor și taxelor, peste un miliard de lei anual, timp de 25 de ani. În consecință, promovarea acestui proiect de lege nicidecum nu este conformă interesului public.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) cetățenilor sau chiar prejudicierea interesului public. Mai mulți experți economici deja au estimat că imediat vom avea efecte în creșterea impozitelor și taxelor ca să acopere aceste obligațiuni. Astfel, cetățenii și agenții economici vor avea o presiune fiscală mult mai mare, iar mijloacele pe care le încasează din munca lor vor fi tot mai puține.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 24.07.2014 stabilește în art.18 care sînt competențele și responsabilitățile de bază ale Parlamentului în domeniul finanțelor publice. Prin prisma competențelor enunțate în art.18, notăm că nu ține de competența Parlamentului adoptarea legilor ce au ca obiect de reglementare modul de emisiune a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat (nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015). Acest fapt se deduce și din norma stabilită la art.2 alin.(7) din proiect, care stipulează că condițiile de emisiune și de răscumpărare a obligațiunilor de stat stabilite în prezenta lege vor fi prevăzute într-un Acord privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultate din garanțiile de stat, semnat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.

13. 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.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În acest sens, proiectul de lege stabilește anumite atribuții pentru Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei. Obiecțiile și remarcile concrete privitor la acest subiect sînt formulate în punctele de mai sus și sînt incluse în analiza detaliată a prevederilor proiectului din pct.15 al raportului.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.2 alin.(2)	(2) Volumul obligațiunilor de stat emise va fi egal cu suma creditelor neachitate de către „Banca de Economii” S.A., BC „Banca Socială” S.A. și BC „Unibank” S.A. Băncii Naționale a Moldovei la data emiterii obligațiunilor de stat.	În textul proiectului de lege nu este menționat care este mărimea sumei creditelor neachitate de către băncile nominalizate Băncii Naționale a Moldovei, fiind doar indicat că obligațiile derivă din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015. Datorită acestor prevederi imprecise, nu este clar dacă suma de 13583,7 mil. lei, stabilită la art.2 alin. (4), formează suma creditelor neachitate Băncii Naționale a Moldovei.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm revizuirea textului normei pentru ai reda precizie și claritate.
2	art.2 alin.(4)	(4) Obligațiunile de stat vor fi emise la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii, pe termene de până la 25 de ani, în volum total de până la 13583717000 lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută.	Nu este clar și nici nu s-a argumentat în nota informativă motivul stabilirii termenului de 25 de ani și rata efectivă a dobânzii de 5 la sută. Se impunea un studiu, o analiză care ar cuprinde argumente în vederea stabilirii termenului de 25 de ani și gradualitatea rambursării creditului, prin prisma politicii bugetar-fiscale a statului. La fel, autorul urma să argumenteze decizia de instituire a dobânzii de 5% plătită de stat Băncii Naționale a Moldovei, în contextul în care potrivit contractelor de acordare a creditului încheiate între Banca Națională a Moldovei și cele 3 bănci comerciale, mărimea dobânzii era de 0,1%	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Stabilirea unor termene nejustificate	Recomandăm autorului de a revizui normele date, fie de a argumenta opoziunea reglementărilor propuse.
3	art.2 alin.(7)	(7) Condițiile de emisiune și de răscumpărare a obligațiunilor de stat stabilite în prezenta lege vor fi prevăzute într-un Acord privind emisiunea și răscumpărarea obligațiunilor de stat în vederea executării obligațiilor Ministerului Finanțelor rezultante din garanțiile de stat, semnat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.	Nu cunoaștem care vor fi condițiile de emisiune și răscumpărare a obligațiilor de stat, deoarece acestea vor fi prevăzute în acordul ce va fi încheiat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei. Această normă este una discreționară și nu poate fi acceptată, or condițiile de emisiune și răscumpărare a obligațiilor de stat trebuie să fie prevăzute în lege. Plus la aceasta, autorul nu menționează dacă acest acord se raportează la modelul de acord privind subscrierea (vânzarea-cumpărarea) obligațiunilor de stat prezentat în anexa nr.2 din Condițiile de emisiune, circulație și răscumpărare a obligațiunilor de stat plasate prin subscriere aprobat de Ministerul Finanțelor la 26.03.2009, unde sunt stabilite drepturile și obligațiile părților.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Recomandăm revizuirea normei prin prisma obiecțiilor formulate.

Concluzii

După cum afirmă autorul, elaborarea prezentului proiect de lege a derivat din necesitatea asigurării executării prevederilor Memorandumului de înțelegere semnat între Banca Națională a Moldovei și Ministerul Finanțelor la 9 martie 2016, care prevede emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807ss din 17.11.2014 și nr.101ss din 01.04.2015. În acest sens, potrivit proiectului, Ministerul Finanțelor va emite și va transmite Băncii Naționale a Moldovei obligațiunile de stat la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii, pe termene de până la 25 de ani, în volum total de până la 13583,7 mil. lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută.

Autorul nu argumentează în nota informativă într-o măsură suficientă necesitatea și oportunitatea normelor din proiect, luînd în considerare importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege. Reieșind din cerințele legii, autorul urma să prezinte efectele sociale și economice ale prevederilor proiectului de lege, deoarece implementarea acestuia riscă să producă instabilitate financiară, precum și să afecteze drepturile și interesele financiare ale cetățenilor. Sub acest aspect, ținem să menționăm că proiectul de lege nu corespunde condițiilor generale obligatorii ale unui act legislativ, întrucît, potrivit legii, orice act legislativ are ca obiectiv apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială.

Pornind de la importanța acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, iar, în final, avizele urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. În mod special remarcăm necesitatea prezentării avizului Băncii Naționale a Moldovei, care lipsește. De remarcat existența opiniei Centrului Național Anticorupție, plasată pe pagina web a Parlamentului, care nu a întocmit un raport de expertiză asupra acestui proiect de lege, însă a subliniat un șir de riscuri care le comportă proiectul legii. În consecință, Centrul Național Anticorupție notează că proiectul dat nu rezolvă problema în sine și nu identifică soluții privind gestionarea acestor datorii și în fond proiectul este unul care afectează grav drepturile și interesele fundamentale ale cetățenilor, garantate prin lege.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare și de alt gen ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege.

În lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă și a lua o decizie în cunoștință de cauză.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Este vorba despre emisiunea obligațiunilor de stat pentru a rambursa suma de 13,5 miliarde de lei, rămasă restantă după dispariția miliardului și lichidarea Băncii de Economii, Unibank și a Băncii Sociale. La fel, autorul nu efectuează nici un calcul în privința dobînzii anuale de 5%, prevăzută în proiect, la suma nominalizată. Or, potrivit unor calcule elementare, dobînda respectivă reprezintă circa 678 milioane de lei pe an, fără a lua în calcul și plata sumei de bază. Plus la aceasta, autorul nu a adus informații și cifre privind modul în care au fost utilizate garanțiile acordate de către Guvern Băncii Naționale a Moldovei în perioada noiembrie 2014 – aprilie 2015. Mai mult ca atît, nota informativă nu conține nici o informație privind situația reală în sectorul bancar din Moldova și situația recuperării sumelor bănești.

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 barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Autorul nu a analizat și nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea prevederilor din proiect cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale, fapt ce afectează calitatea reglementărilor propuse. În speță, era utilă examinarea practicilor internaționale ale Islandei și Nigeriei, care s-au confruntat cu cazuri asemănătoare în sistemul lor financiar-bancar.

Prezentul proiect de lege este înaintat de Guvern spre examinare Parlamentului în mod prioritar. Aici e necesar să remarcăm că acest proiect de lege, care are o importanță și un impact major pentru societate, nu poate fi examinat în grabă de către Parlament. Biroul permanent al Legislativului trebuie să verifice dacă este argumentată și justificată urgența sau prioritatea examinării proiectului de lege înaintat de Guvern. La fel, subliniem că nici nota informativă la acest proiect nu conține argumente care ar justifica examinarea lui în mod prioritar. Trebuie de ținut cont că urgentarea procesului creează dificultăți în examinarea și avizarea proiectului. Nefiind acordat timp suficient, avizarea devine o simplă formalitate. Mai mult ca atît, acest proiect nu reușește să fie supus dezbaterilor și audierilor publice sau altor proceduri de consultare cu părțile interesate.

Potrivit cerințelor legislației, autoritățile publice sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a

altor părți interesate la procesul decizional. Din analiza informațiilor prezente pe pagina web a Guvernului, pagina web a Ministerului Finanțelor, portalului web particip.gov.md, notăm că prezentul proiect de lege nu a fost plasat spre informare publicului și nici supus consultărilor publice cu cetățenii și alte părți interesate.

În ce privește asigurarea transparenței decizionale la nivel de Legislativ, notăm că proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. Însă, nu cunoaștem dacă au avut loc consultări publice în cadrul comisiei permanente sesizate în fond, în condițiile în care pe pagina web lipsește sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice.

Faptul că proiectul de lege este adus la cunoștința publicului prin plasarea lui pe pagina web a Parlamentului nu este suficient. Or, Comisia parlamentară nu a antrenat experții, specialiștii în materie, reprezentanți ai părților interesate, în consultarea publică a proiectului de lege. Importanța acestora ar putea fi una esențială în evaluarea impactului actului legislativ ce urmează a fi adoptat. Modalitățile prin care pot fi consultate aceste părți sunt mai multe. Pot fi organizate forumuri cu participare activă a părților interesate unde se vor discuta proiectul de lege propus. Comisia permanentă poate organiza audieri publice pentru a colecta informații de la societatea civilă și pentru a oferi o platformă pentru schimb de opinii. La fel, comisia parlamentară poate desfășura discuții, prin organizarea meselor rotunde, ședințelor deschise ale grupurilor de lucru. Totodată, pentru oficializarea deciziilor și creșterea responsabilității, discuțiile cu implicarea grupurilor de beneficiari, specialiști în domeniu etc., trebuie să fie incluse în procesul-verbal, iar decizia să fie făcută publică. Doar în așa mod Parlamentul, pînă a purcede la vot, va cunoaște eventualele consecințe negative ale viitoarei decizii (legi).

Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) cetățenilor sau chiar prejudicierea interesului public. De fapt, acest proiect de lege reglementează, prin norme juridice speciale, transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale pentru emiterea unui credit celor trei bănci. Sînt de înțeles intențiile Guvernului, care reies din situația creată cu cele 3 bănci comerciale lichidate, însă pentru redresarea consecințelor negative, considerăm că de la bun început trebuia ca organele de drept să reîntoarcă „banii dispăruți” de la cei ce se fac vinovați în acest lucru. Sub acest aspect, considerăm necesar examinarea suplimentară detaliată a avantajelor și dezavantajelor proiectului de lege în raport cu transformarea în datorie internă a garanțiilor de stat, acordate de Guvern Băncii Naționale. În caz contrar, această nouă povară financiară va fi pusă pe umerii cetățenilor, care, potrivit calculului experților economici, vor trebui să ramburseze, din contul impozitelor și taxelor, peste un miliard de lei anual, timp de 25 de ani. În consecință, promovarea acestui proiect de lege nicidecum nu este conformă interesului public. Mai mulți experți economici deja au estimat că imediat vom avea efecte în creșterea impozitelor și taxelor ca să acopere aceste obligațiuni. Astfel, cetățenii și agenții economici vor avea o presiune fiscală mult mai mare, iar mijloacele pe care le încasează din munca lor vor fi tot mai puține.

Am notat în prezentul raport că nu este clar și nici nu s-a argumentat în nota informativă motivul stabilirii termenului de 25 de ani și rata efectivă a dobînzii de 5 la sută. Se impunea un studiu, o analiză care ar cuprinde argumente în vederea stabilirii acestui termen și gradualitatea rambursării creditului, prin prisma politicii bugetar-fiscale a statului. La fel, autorul urma să argumenteze decizia de instituire a dobînzii de 5% plătită de stat Băncii Naționale a Moldovei, în contextul în care potrivit contractelor de acordare a creditului încheiate între Banca Națională a Moldovei și cele 3 bănci comerciale, mărimea dobînzii era de 0,1%.

La fel, am remarcat în raport că nu cunoaștem care vor fi condițiile de emisie și răscumpărare a obligațiilor de stat, deoarece, potrivit proiectului de lege, acestea vor fi prevăzute în acordul ce va fi încheiat ulterior între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.

Considerăm că adoptarea proiectului de lege examinat este o opțiune politică a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova. Desigur, trebuie să pornim de la situația existentă la moment și anume de la faptul că Guvernul a garantat deja creditele acordate de Banca Națională a Moldovei celor 3 bănci comerciale. În cazul în care nu există o altă opțiune legală, fie eventualele consecințe vor fi mai grave (plan intern și extern), aceste angajamente asumate de Guvern trebuie să fie respectate. Una din modalități este cea propusă prin acest proiect de lege. Însă, această modalitatea este una inechitabilă și injustă în raport cu cetățenii Republicii Moldova, asupra cărora va cădea în final povara rambursării acestor bani (prin impozite și taxe). Respectiv, această modalitate de rambursare ar trebui să fie analizată și eventual propusă doar în cazul în care vor fi epuizate toate opțiunile legale posibile.

Întrucît acest proiect de lege poate afecta fiecare cetățean al țării în parte, atît Guvernului, cît și

Parlamentului îi revine obligația să organizeze consultări ample cu cetățenii, cu societatea civilă pentru identificarea celor mai viabile soluții. În aceste consultări publice, un rol important le revine experților și specialiștilor în domeniu din sectorul privat, din sectorul nonguvernamental, din sectorul public, precum și experților și specialiștilor internaționali. Nu în ultimul rând este necesară și o colaborare a tuturor decidenților și liderilor politici, uniți în eforturile lor spre identificarea soluțiilor necesare depășirii acestei situații dificile.

În consecință, optăm pentru faptul ca acest proiect de lege să nu fie examinat în regim de urgență sau prioritar, ci să fie examinat cu prudență și minuțios, cu implicarea largă a societății, pentru a identifica soluțiile optime și a exclude, fie a diminua la maxim potențialele consecințe social-economice neavenite pentru cetățeni și societate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției