



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-5246 din 02.09.2020
La nr. 18-23-7909 din 26.08.2020

Ministerul Finanțelor

Copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*număr unic 694/MF/2020*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
DATA	03. SEP 2020
OROU	A-21564



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6774 din 02.09.2020

~~la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr. 548/1995, nr.192/1998, nr.407/2006, nr.414/2006, , nr.139/2007, 122/2008, nr.1/2018)~~

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe

pagina web oficială [...]"

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor: www.mf.gov.md la data de 26.08.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat. Totuși, termenul limită de prezentare a propunerilor este stabilit la data de 09.09.2019, astfel nefiind respectat termenul de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost parțial asigurată.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Proiectul de lege prevede atribuirea Băncii Naționale a Moldovei a unor competențe de supraveghere a sistemului financiar non-bancar, în particular acesteia revenindu-i atribuțiile de licențiere/autorizare/emitere a avizului pentru înregistrarea de stat, reglementare și supraveghere a activității asigurătorilor, reasigurătorilor și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, a Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule din Republica Moldova, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebancaire - atribuții exercitate în prezent de către Comisia Națională a Pieței Financiare.

Drept urmare a adoptării proiectului de lege, autoritatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare se va extinde asupra participanților la piața financiară nebancaară, care va cuprinde emitenții de valori mobiliare, participanții profesioniști la piața financiară nebancaară și investitorii. La rândul lor, participanți profesioniști la piața financiară nebancaară sînt persoanele licențiate sau autorizate să desfășoare activități pe piața de capital și fondurile nestatale de pensii”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 7 legi care vizează activitatea Băncii Naționale a Moldovei, Comisiei Naționale a Pieței Financiare, asigurătorilor, asociațiilor de economii și împrumut, birourilor istoriilor de credit și organizațiilor de creditare nebancaară. Proiectul prevede transmiterea mai multor competențe de la CNPF către BNM. Astfel, BNM va avea atribuția de licențiere/autorizare/emitere a avizului pentru înregistrarea de stat, reglementare și supraveghere activității asigurătorilor, reasigurătorilor și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, a Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule din Republica Moldova, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebancaară. În ceea ce privește CNPF, autoritatea acesteia se va extinde asupra participanților la piața financiară nebancaară, care cuprind: emitenții de valori mobiliare, investitorii, persoanele licențiate sau autorizate să desfășoare activități pe piața de capital și fondurile nestatale de pensii. Proiectul urmează să intre în vigoare la data de 01.07.2023.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se urmărește reformarea mecanismului de supraveghere a sistemului financiar nebancaar prin transmiterea unor competențe de la CNPF către BNM. În lipsa unor informații relevante în nota informativă, demersul de identificare a interesului urmărit la elaborarea proiectului este îngreuiat.

Pe de o parte, realizarea reformei poate conduce către îmbunătățirea disciplinei actorilor de pe piața financiară nebancaară și a asigurărilor, pe de altă parte concentrarea competențelor în sarcina unei singure autorități care va fi responsabilă atât de sectorul financiar bancar cât și nebancaar, scoate în evidență lipsa de previzibilitate.

În aceste împrejurări, întru evitarea interpretărilor eronate privind corespunderea prevederilor proiectului interesului public, nota informativă urmează a fi completată cu date amănunțite în acest sens.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă a fost elaborată cu respectarea parțială a prevederilor Legii nr. 100/2017, având un conținut sumar și superficial. Nota nu relevă care sunt condițiile ce au determinat necesitatea elaborării proiectului și care sunt finalitățile urmărite prin acest proiect.

Totodată, deși se prevede că proiectul nu are scopul de a transpune prevederile legislației UE, având în vedere amplitudinea modificărilor propuse, nota nu face careva referiri la reglementările UE sau la mecanismul de supraveghere bancară și nebancaară existent în UE. În acest, sens a fost ignorat unul dintre principiile activității de legiferare consacrat la art. 3 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, potrivit căruia „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene”.

Nota informativă nu conține analiza prevederilor proiectului, nu se expune asupra riscurilor și oportunităților oferite de proiect, nu s-au nominalizat obiectivele urmărite la elaborarea proiectului și beneficiile așteptate urmare a implementării.

Toate aspectele evidențiate conduc la concluzia că este necesară complinirea notei informative cu date referitoare la prevederile proiectului și implicațiile acestora.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

La compartimentul 5 din nota informativă se menționează că „implementarea proiectului de lege nu implică coreva cheltuieli din contul bugetului de stat”. Limitându-se la această afirmație, în notă lipsesc careva analize care ar susține-o, or implementarea proiectului presupune reducerea competențelor CNPF și augmentarea celor ale BNM. Totodată, în acest proces de transfer de competențe sunt implicați și angajații acestor autorități care vor fi transferați de la CNPF către BNM, iar în cazul imposibilității transferului, aceștia vor fi disponibilizați în conformitate cu legislația muncii.

Prin urmare, se recomandă completarea compartimentului 5 din notă cu informații laconice și analize care să reflecte necesitatea sau lipsa necesității resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

~~c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]~~

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art. 54 din Legea nr. 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei și a Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Între aceste entități publice va avea loc un transfer de competențe referitoare la supravegherea sistemului financiar nebancaar, de la CNPF către BNM.

BNM urmează să preia următoarele atribuții: licențierea/autorizare/emiterea avizului pentru înregistrarea de stat, reglementarea și supravegherea activității asigurătorilor, reasigurătorilor și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, a Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule din Republica Moldova, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebancaară.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 7 legi care vizează activitatea Băncii Naționale a Moldovei, Comisiei Naționale a Pieței Financiare, asigurătorilor, asociațiilor de economii și împrumut, birourilor istoriilor de credit și organizațiilor de creditare nebancaară. Proiectul prevede transmiterea mai multor competențe de la CNPF către BNM. Astfel, BNM va avea atribuția de licențiere/autorizare/emitere a avizului pentru înregistrarea de stat, reglementare și supraveghere a activității asigurătorilor, reasigurătorilor și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, a Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule din Republica Moldova, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebancaară. În ceea ce privește CNPF, autoritatea acesteia se va extinde asupra participanților la piața financiară nebancaară, care cuprind: emitenții de valori mobiliare, investitorii, persoanele licențiate sau autorizate să desfășoare activități pe piața de capital și fondurile nestătale de pensii. Proiectul urmează să intre în vigoare la data de 01.07.2023.

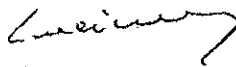
Nota informativă are un conținut lacunar și superficial, ceea ce determină necesitatea complinirii acesteia cu date referitoare la prevederile proiectului și implicațiile acestora, precum și fundamentarea economico-financiară. Totodată, proiectul a fost elaborat cu respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Lipsa informațiilor în nota informativă cauzează lipsa de precizie privind obiectivele urmărite, problemele care urmează a fi soluționate și impactul prevederilor proiectului.

Prin urmare, pentru susținerea argumentată a proiectului se recomandă completarea notei informative și respectarea rigorilor transparenței decizionale prin prisma aspectelor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

02.09.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Ilie Creciun, Inspector principal