

original 1



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- 5963 din 14.09 2021

La nr. 11/2-6/359 din 07 septembrie 2021

Ministerul Finanțelor

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere alocate de Fondul Monetar Internațional.

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	
MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA	2
DATA	17. SEP. 2021
CODUL	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7402 din 13.09.2021

la proiectul de lege privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere alocate de Fondul Monetar Internațional

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 RM, 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."*

Proiectul și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor, www.mf.gov.md, la compartimentul „Transparență decizională” secțiunea „Procesul decizional”, la data de 18 august 2021, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

Consecvent, se relevă că anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de hotărâre este plasat pe pagina web oficială a autorului.

Astfel, se atestă că autorul a asigurat etapele transparenței decizionale, în conformitate cu exigențele stabilite în Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere (DST) alocate de Fondul Monetar Internațional a fost elaborat în conformitate cu art.26 din Legea nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat și ca urmare a aprobării Deciziei Consiliului Guvernatorilor FMI, la data de 02 august 2021, pentru alocarea suplimentară a DST în sumă de 650 mlrd. dolari SUA echivalent a 4556 mlrd. DST țărilor membre.*”

De asemenea, în notă se menționează că: „*Scopul principal al alocării suplimentare de DST este de a contribui la satisfacerea nevoii globale pe termen lung de a suplimenta activele de rezervă existente într-un mod care va evita stagnarea și deflația economică, precum și excesul de cerere și inflație.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune aprobarea proiectului de lege privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere alocate de Fondul Monetar Internațional, în vederea finanțării necesităților bugetului de stat.

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

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a suplimenta activele de rezervă ale Republicii Moldova, în proporție de cota de participare.

Astfel, mijloacele în formă de drepturi speciale de tragere alocate de Fondul Monetar Internațional, în sumă de 165333492,00 mil. DST, se vor utiliza pentru finanțarea necesităților bugetului de stat, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.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”.*

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.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*”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia va presupune cheltuieli financiare din bugetul public național.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „În conformitate cu procedurile FMI fiecare țară membră urmează să achite o dobândă trimestrială și un comision anual. Rata dobânzii DST este flotantă și la data de 09 august 2021 a constituit 0,05%. Totodată, DST-urile sunt mai puțin costisitoare decât împrumuturile de pe piețe. Cheltuielile aferente deservirii DST se vor efectua de la 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 „*textul 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 au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile pct.5-6 din Hotărârea Parlamentului nr.1107/1992 cu privire la aderarea Republicii Moldova la Fondul Monetar Internațional, la Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare și la organizațiile afiliate, Articolului V, Secțiunea 1, Articolului XV, Secțiunea 2, Articolului VIII, Secțiunea 2 din Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, art.8 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, art.7 alin.(4) al Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări ce vizează activitatea Băncii Naționale a Moldovei, fiind responsabilă de transferul către Ministerul Finanțelor, a mijloacelor în formă de Drepturilor Speciale de Tragere (DST), alocate de Fondul Monetar Internațional, pentru finanțarea necesităților bugetului de stat.

Cu toate acestea, reglementarea ce atribuie în competența Băncii încheierea unui Acord cu Ministerul Finanțelor, în conformitate cu care se vor stabili termenele și condițiile de transfer a Drepturilor Speciale de Tragere, cât și a drepturilor și obligațiilor rezultate din acestea, se atestă ca excesivă prevederilor internaționale și riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea dispoziției propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.2 din proiectul de lege -

2. Banca Națională a Moldovei va transfera Ministerului Finanțelor mijloacele în formă de alocări de DST prevăzute la art.1, inclusiv drepturile și obligațiile rezultate din acestea, în termenele și condițiile stabilite într-un acord ce urmează a fi încheiat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei în cel mult 5 zile din data intrării în vigoare a prezentei legi.

Obiecții:

Reglementarea propusă circumscrisă în competența Băncii Naționale a Moldovei de a transfera către Ministerul Finanțelor mijloacele în formă de alocări de DST, în sumă de 165333492,00 DST, în termenele și condițiile stabilite într-un acord încheiat între aceste entități publice, fiind însă confuz și contradictoriu cadrului normativ pertinent național și internațional stabilirea unor condiționalități prin act național (acord) pentru a pune în executare un act internațional la care Republica Moldova este parte. Or, potrivit art.19 din Legea nr.595/1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, *„Tratatele internaționale se execută cu bună-credință, în conformitate cu principiul pacta sunt servanda. Republica Moldova nu poate invoca prevederile legislației sale interne ca justificare a neexecutării unui tratat la care este parte.”*

Astfel, se evocă faptul că urmare a adoptării Hotărârii Parlamentului nr.1107/1992, Republica Moldova a aderat la Fondul Monetar Internațional, la Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare și la organizațiile afiliate și a devenit membră a FMI, acceptând Statutele Fondului, Băncii, Corporației Asociației și Convenția de Constituire a Agenției, astfel cum au fost modificate, termenii și condițiile prescrise de Rezoluțiile respective ale Consiliilor Guvernatorilor Fondului, Băncii, Corporației, Asociației și Consiliului Guvernatorilor Agenției referitoare la calitatea de membru a Republicii Moldova în aceste organizații.

La pct.5 din hotărârea enunțată *supra*, se stabilește că Banca Națională a Moldovei va servi drept agenție fiscală în conformitate cu Articolul V, Secțiunea 1 din Statutul Fondului și este împuternicită să efectueze, în numele Republicii Moldova, toate operațiunile și tranzacțiile autorizate conform prevederilor Statutului

Fondului, fiind desemnată drept mijloc de comunicare cu Fondul.

Suplimentar, pct.6 din aceeași hotărâre, prevede că, „Banca Națională a Moldovei este împuternicită să primească orice sumă care poate fi plătită sau transferată Republicii Moldova în operațiunile și tranzacțiile autorizate conform diferitelor prevederi ale Statutelor Fondului și Băncii.”

În acest sens, pct.5-6 din Hotărârea Parlamentului nr.1107/1992, indică entitatea națională care va lucra cu Fondul, în vederea asigurării îndeplinirii prevederilor articolului V, Secțiunea 1 din Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, care statuează că: „Fiecare membru va lucra cu Fondul numai prin Tezaurul său, banca sa centrală, Fondul său de stabilizare sau alte organisme financiare similare ale sale, iar Fondul va lucra numai cu, sau prin, aceleași organisme.”

Totodată, Articolului XV, Secțiunea 1 din Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, stipulează că: „Pentru a face față, pe măsură ce și atunci când apare nevoia unei suplimentări a activelor de rezervă existente, Fondul este autorizat să aloce drepturi speciale de tragere membrilor care participă la Departamentul Drepturilor Speciale de Tragere.”

Respectiv, conform deciziei Consiliului Guvernatorilor FMI, pe baza propunerilor Directorului General, la care a colaborat Consiliul Executiv, din 02 august 2021, în temeiul Articolului XVIII, Secțiunea I din Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, s-a decis suplimentarea activelor de rezervă existente, într-un asemenea mod încât să promoveze atingerea obiectivelor sale și să evite stagnarea economică și deflația, precum și cererea excesivă și inflația în lume. În conformitate cu decizia respectivă, pentru Republica Moldova în calitate de membru al Fondului, s-a dispus alocarea de 165333492,00 de DST. Or, articolul XVIII, Secțiunea 2 lit.e) din Acord, prevede că un participant va primi alocații de drepturi speciale de tragere ca urmare a oricărei decizii Consiliului Guvernatorilor de a aloca.

Mai mult decât atât, articolului VIII, Secțiunea 2 din Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, prescrie că, nici un membru nu va impune, fără aprobarea Fondului, restricții asupra plăților și transferurilor privind tranzacțiile internaționale curente.

Rezumând prevederile cadrului normativ enunțat *supra*, se profilează faptul că, misiunea Băncii Naționale a Moldovei urmare a alocării de Fondul Monetar Internațional Republicii Moldova a mijloacelor în formă de alocări de DST, în sumă de 165333492,00 pentru necesitățile bugetului de stat, rezidă în executarea indubitabilă a funcției de agent fiscal dintre Republica Moldova și Fondul Monetar Internațional, ca fiind împuternicită să primească orice sumă care poate fi plătită sau transferată Republicii Moldova.

În acest sens, art.7 alin.(4) al Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, prevede că: „În limita împuternicirilor sale, Banca Națională ca agent al Republicii Moldova poate să-și asume obligații și să execute tranzacții ce țin de participarea Republicii Moldova la organizațiile internaționale.”

Pericolul coruptibilității normei propuse constă în acordarea unei competențe improprii și abuzive Băncii Naționale, în partea ce ține de încheierea unui acord de transfer a Drepturilor Speciale de Tragere, cu dreptul de a stabili anumite condiții și termene, întrucât astfel de atribuție nu sunt prevăzute în Hotărârea Parlamentului nr.1107/1992, cât și în Acordul din 1945 privind crearea Fondului Monetar Internațional, Banca Națională fiind limitată doar la îndeplinirea funcției de agent fiscal, desemnată drept mijloc de comunicare cu Fondul. În acest sens, sunt relevante prevederile articolului XIX, Secțiunea 1 din Acord, care stipulează că: „Drepturile speciale de tragere pot fi folosite în operațiile și tranzacțiile autorizate de, sau în conformitate cu prezentul Acord.” Respectiv, prevederea competenței Băncii Naționale a Moldovei de a stabili termene și condiții în privința modului de utilizare a DST alocate de Fond, altele decât cele stabilite în Decizia Consiliului Guvernatorilor FMI sau Acord; nu corelează cu prevederile acestor acte Internaționale și riscă arogarea unei atribuții excesive, prin care Banca Națională se va putea substitui în raporturile dintre Republica Moldova și Fondul Monetar Internațional, fiind astfel admisă perturbarea angajamentelor consimțite de Republica Moldova cu Fondul Monetar Internațional. Or, în conformitate cu art.8 alin.(1) din Legea supremă a statului, „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și

tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.”

Prin urmare, este de menționat că, în eventuala redacție, în lipsa unui consens în privința condițiilor și termenelor necesare pentru încheierea acordului respectiv, se va putea admite blocarea transferului Drepturilor Speciale de Tragere și, adiacent, neexecutarea și respectarea tratatului internațional la care Republica Moldova a aderat și este parte, fapt ce va prejudicia interesul public.

Recomandări:

Excluderea cuvintelor „în termenele și condițiile stabilite într-un acord ce urmează a fi încheiat între Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei”, cu prevederea expresă a unui termen concret și a exigențelor necesare efectuării transferului Drepturilor Speciale de Tragere.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor și are drept scop aprobarea proiectului de lege privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere alocate de Fondul Monetar Internațional, în vederea finanțării necesităților bugetului de stat.

În procesul de promovare a proiectului au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. În nota informativă se conțin argumente pertinente și valabile care justifică reglementările propuse.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea pot rezulta în nerespectarea principiului supremației acordurilor internaționale asupra reglementărilor interne, precum și atribuirea BNM a unor atribuții excesive nereglementate de tratatele internaționale din domeniu, ceea ce constituie un risc de corupție. În special, se atestă stipulări supra-reglementatoare a competențelor Băncii Naționale a Moldovei în calitate de agent fiscal, împuternicit să efectueze, în numele Republicii Moldova, toate operațiunile și tranzacțiile autorizate cu Fondul, iar prin încheierea unui acord cu Ministerul Finanțelor care să prevadă termenele și condițiile în conformitate cu care se vor transfera Drepturile Speciale de Tragere alocate Republicii Moldova de către Fondul Monetar Internațional, se va admite prejudicierea interesului public.

Prin urmare, întru a evita eventualele consecințe ale nerespectării dispozițiilor internaționale, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

13.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, inspector principal

