

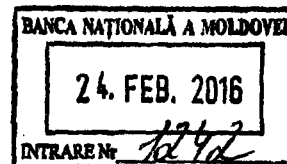
CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/a-718 din 24.02.2016
La nr.19-0102/2/614 din 22 ianuarie 2016



Banca Națională a Moldovei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.62 din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară.

Anexă: potrivit textului – 10 (zece) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.62 din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Banca Națională, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege are drept scop îmbunătățirea cadrului legal aferent domeniului valutar, ca urmare a angajamentelor RM în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și evoluțiile pe piața monetar-valutară. Astfel, se propune liberalizarea unor operațiuni valutare care în prezent sunt supuse autorizării de către Banca Națională a Moldovei, lărgirea categoriilor de credite/împrumuturi externe asupra cărora se va aplica regimul de notificare a BNM, optimizarea utilizării numerarului la efectuarea operațiunilor valutare, concretizarea prevederilor referitoare la controlul valutar asupra activității unităților de schimb valutar și aplicarea sancțiunilor etc.

d. Suficiența argumentării. Deși proiectul prenotat este unul justificat din punct de vedere al îmbunătățirii și eficientizării pieții valutare, totuși, în proiect au fost identificate careva deficiențe de procedură. Referitor la acest aspect ne vom expune la compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”.

Reieșind din scopul proiectului, propunem ca acesta să fie analizat suplimentar prin prisma recomandărilor expuse în raport, în vederea asigurării implementării eficiente și transparente a atribuțiilor de bază ale Băncii Naționale a Moldovei.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele băncilor licențiate, prestatorilor de servicii de plată nebanară și a rezidenților care efectuează operațiuni valutare. Însă, reieșind din faptul că în proiect au fost identificate anumite riscuri la procedura de activitate a unităților de schimb valutar și la procedura de efectuare a operațiunilor de schimb valutar ale rezidenților în străinătate, acesta ar putea prejudicia interesul public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Conform IV-lea Raport de evaluare MONEYVAL ce ține de conformitatea Recomandărilor 5, 8, 17, 31 și 32 FATF (Grupul de acțiuni financiare), se recomandă de a îmbunătăți cadrul național în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului cu reglementări care să excludă deficiențele identificate în domeniul dat. Astfel, în vederea prevenirii unor acțiuni ilegale în procesul efectuării unor operațiuni de schimb valutar, propunem de a completa art.42 alin.(3) al Legii nr.62/2008 cu un aliniat nou cu următorul conținut:

„(3/1) Operațiunile de schimb valutar pentru persoanele fizice se efectuează obligatoriu în baza documentului de identitate legal valabil”.

De asemenea, în vederea optimizării și intensificării procedurii de control asupra activității unităților de schimb valutar, precum și a executării recomandărilor Raport de evaluare MONEYVAL, propunem de completat art.62 alin.(6) al Legii nr.62/2008, cu următorul conținut: „(6) Aplicarea de către Banca Națională a Moldovei a sancțiunilor față de unitățile de schimb valutar se efectuează în urma constatării de către Banca Națională a Moldovei a încălcărilor în cadrul controalelor pe teren, controalelor din oficiu a activității unităților de schimb valutar respective, precum și în baza rezultatelor controalelor efectuate de către alte organe ale controlului valutar”.

Totodată, în scopul fortificării procesului controlului asupra activității unităților de schimb valutar, propunem de completat art.65 alin.(1) al Legii nr.62/2008 cu un nou punct cu următorul conținut: „d) nerespectarea de către casa de schimb valutar cel puțin a uneia din cerințele stabilite la art. 42, alin. (3/1) și art.44 alin.(1)–(3), (4), (5), (6)”.

Considerăm că amendamentele date vor contribui la îmbunătățirea sistemului național de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului, precum și la realizarea angajamentelor internaționale pe care Republica Moldova și le-a asumat.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La pct.26 din proiect, art.42/1 alin.(5) „La discreția unității de schimb valutar (alta decât hotelul), prin intermediul unui aparat de schimb valutar...”.

Utilizarea sintagmei „la discreția unității de schimb valutar” nu este conformă limbajului tehnico legislativ.

Recomandarea: Propunem de substituit sintagma discreția "unității" cu sintagma „decizia unității”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La pct.22 din proiect, art.38 lit.d) „rezidenții, alții decît cei specificați la lit.a)-c), în care suma operațiunii de schimb valutar nu depășește 10000 de euro (sau echivalentul lor)”.

Norma este confuză și discreționară, întrucît nu stabilește expres categoria de subiecți a căror operațiuni de schimb valutar nu sunt supuse autorizării de către Banca Națională a Moldovei. Pericolul aplicării normei date constă în faptul că BNM dobîndește dreptul de a include, la propria discreție, „alte categorii de rezidenți” decît cei prevăzuți expres în lege, operațiunile cărora nu vor fi supuse autorizării de către BNM, ceea ce ar prejudicia interesul public.

Recomandarea: Propunem autorului de a prevedea expres categoriile de rezidenți, operațiunile cărora nu vor fi supuse autorizării de către BNM.

La pct.24 din proiect, art.41 alin.(5) „Modul și termenele de înștiințare se stabilesc de Banca Națională a Moldovei”.

Acordarea dreptului BNM de a-și institui la nivel de act departamental procedura (condiții, termen, documente) privind modalitatea de înștiințare de către băncile licențiate a BNM cu referire la deschiderea birourilor de schimb valutar constituie o cerință excesivă nejustificată. Considerăm că acestea sunt norme materiale și procedurale care fac obiectul unei legi. Există riscul ca BNM, în dependență de scop sau interes, să instituie careva cerințe/condiții greu de realizat de către băncile licențiate, ceea ce ar prejudicia nejustificat interesul acestora.

Recomandarea: Propunem autorului de a prevedea în lege reglementări generale privind modalitatea, termenele și documentele necesare la deschiderea birourilor de schimb valutar.

La pct.27 din proiect, art.43 alin.(17) „În vederea asigurării protecției drepturilor clienților unităților de schimb valutar, Banca Națională a Moldovei este în drept de a stabili cerințe suplimentare de ordin tehnic referitoare la modul...”.

Norma este discreționară, deoarece lasă la latitudinea Băncii Naționale a Moldovei stabilirea „cerințelor suplimentare” ce pot fi impuse de către bancă cu privire la stabilirea cursului de cumpărare/vînzare și afișare a cursului valutar. În cazul dat, există riscul ca BNM, în dependență de interes sau scop, să instituie, la nivel de act departamental, careva cerințe suplimentare, ceea ce ar prejudicia interesul băncilor comerciale. Acestea sunt norme primare care trebuie reglementate prin lege.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a prevedea expres cerințele suplimentare cu privire la modul de stabilire de către unitățile de schimb valutar a cursurilor de cumpărare/vînzare și de afișare a cursurilor valutare pe panoul de reclamă și pe ecranul aparatului de schimb valutar.

La pct.28 din proiect, art.44 alin.(3/1) „Documentele care servesc drept dovadă a introducerii aporturilor bănești în capitalul social al caselor de schimb valutar/majorării capitalului social se stabilesc de Banca Națională a Moldovei”.

Atribuirea dreptului BNM de a institui, la nivel de act departamental, lista documentelor care servesc drept dovadă introducerea aporturilor bănești în capitalul social al caselor de schimb valutar/majorării capitalului social este discreționară, întrucît BNM dobîndește dreptul de a-și institui, la nivel de act departamental, lista de documente confirmative în acest sens. Reglementările date sunt norme primare care trebuie reglementate expres în lege. Riscul aplicării normei date constă în faptul că BNM va institui sau exclude, după caz, documentele necesare pentru confirmarea dovezii introducerii aporturilor bănești.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a prevedea în lege lista documentelor necesare pentru confirmarea introducerii aporturilor bănești în capitalul social al caselor de schimb valutar/majorării capitalului social.

La pct.34 din proiect, art.50 alin.(2) sintagma „5 ani” se substituie cu cuvîntul „nelimitat”.

Excluderea termenului de valabilitate a licenței pentru activitatea de schimb valutar în numerar cu persoane fizice este nejustificată din punct de vedere procedural. Considerăm că pentru astfel de activitate este necesar de instituit un termen de valabilitate, în scopul supravegherii activității unităților de schimb valutar, dar și de verificarea periodică, dacă acestea întrunesc condițiile necesare pentru eliberarea licenței de activitate. În caz contrar, există riscul ca entitățile date să stabilească careva condiții, la propria discreție, adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri, ceea ce va prejudicia interesul public.

Recomandarea: Propunem de a menține norma în varianta în vigoare.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

La pct.40 art. 56 alin. (5/1) din proiect „În situația unei crize financiare sistemice...Banca Națională a Moldovei, în consultare cu Guvernul poate lua decizia de interzicere sau limitare a retragerilor de valută străină din conturile în valută străină deschise la băncile licențiate..”

În cazul unei crize financiare sistemice este clar că se impun măsuri de salvagardare recomandate de Comitetul Național de Stabilitate Financiară, instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 449/2010, iar în cazul acordării dreptului Băncii Naționale a Moldovei în

comun cu Guvernul de a interzice sau limita retragerea valutei străine din conturile în valută străină deschise la băncile licențiate, precum și din conturile de plăți în valută străină deschise la prestatorii de servicii de plată nebankari rezidenți, este o cerință excesivă față de deponenți. Această normă, de fapt, se prezintă ca o excepție de la regula generală prevăzută în actul normativ enunțat mai sus. Considerăm că această măsură ar putea duce la anumite consecințe negative, și anume survenirea unor prejudicii materiale din nerealizarea unor contracte comerciale între agenții economici. Mai mult decât atât, nu sunt prevăzute cazurile când se aplică această excepție de la regula generală, ne referim aici la măsurile de salvagardare stabilite în art.56 al Legii nr.62/2008. Există riscul ca investitorii/partenerii străini să nu fie motivați de a depune la bănci mijloacele financiare în valută străină.

Recomandarea: Propunem autorului de a exclude norma din proiect, întrucât există riscul de a fi prejudiciat interesul agentului economic în procesul de emitere a deciziei de retragere a valutei străine din conturile în valută străină deschise la băncile licențiate, prin survenirea unor prejudicii materiale în urma nerealizării unor contracte comerciale.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

La pct.43 din proiect, art.62 alin.(8) „Banca Națională a Moldovei este în drept de a stabili alte particularități de efectuare a controlului pe teren și din oficiu asupra activității unităților de schimb valutar...”.

Acordarea dreptului BNM de a stabili „alte particularități” de efectuare a controlului pe teren și din oficiu asupra activității unităților de schimb valutar este discreționar. Există riscul ca BNM, la propria discreție, să-și instituie institui, la nivel de act departamental, proceduri de control care să depășească limitele cadrului legal, ceea ce ar duce la prejudicierea intereselor administratorilor unităților de schimb valutar.

Recomandarea: Releșind din faptul că art.62 al Legii nr.62/2008 reglementează particularitățile controlului activității unităților de schimb valutar, propunem de a prevedea expres particularitățile date.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
24 Februarie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*