



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4567 din 21.11.2017

la proiectul de lege pentru completarea Legii nr.121-XVI din 5 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice (se completează cu art.54 cu indice 1 - Procurarea și deetatzarea acțiunilor de băncile de importanță sistemică)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„asigurarea transparenței și creșterii calității acționariatului băncilor comerciale din Republica Moldova este un aspect foarte important în menținerea stabilității financiare a sectorului bancar”*.

În acest sens, *„prezenta propunere legislativă are menirea de a institui un mecanism capabil să ridice nivelul atractivității acțiunilor noi emise, în locul celor anulate ale băncilor ce vor fi considerate ca sistemic importante. Astfel, a fost considerată oportună implicarea statului prin procurarea și vânzarea acțiunilor noi emise, fapt care va crea premise pentru identificarea de către stat a unor investitori strategici în vederea procurării acestor acțiuni”*.

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

Proiectul promovează interesul statului care, potrivit autorului, se va manifesta prin *„asigurarea stabilității financiare a băncilor de importanță sistemică și, ca rezultat, protejarea intereselor deponenților, ceea ce constituie un factor important în menținerea stabilității financiare a sectorului bancar și implicit a securității economice a statului”*.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *”nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*

b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Se constată că nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Nota informativă redă principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Cu toate acestea, deși în notă autorul menționează că *„vînzarea acțiunilor căzute sub incidența prevederilor art.15/6 din Legea instituțiilor financiare, precum și a acțiunilor noi emise și scoase la vînzare de către emitent, reprezintă un proces îndelungat, avînd în vedere particularitățile realizării investițiilor majore în sectorul bancar, iar lipsa de solicitări din partea investitorilor va conduce la anularea acțiunilor noi emise nevîndute și reducerea capitalului social al emitenților, ceea ce nu poate fi admis în cazul băncilor de importanță sistemică"*, autorul nu indică în continuare cum va fi realizată norma alin.(4) din art.54/1 din proiect prin care Agenția Proprietății Publice va asigura expunerea la vînzare a acțiunilor achiziționate pe piața reglementată și/sau prin sistemul multilateral de tranzacționare în cazul lipsei de solicitări. Altfel, spus, nu este clar menționat cum în aceste condiții va fi posibilă identificarea și selectarea eventualilor investitori.

Aceste aspecte urmează să fie clar menționate în nota informativă în vederea asigurării transparenței oportunității proiectului.

Totodată, promovarea proiectului urmează să fie corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal, deoarece prin proiect se instituie obligația Guvernului Republicii Moldova, prin intermediul Ministerului Finanțelor, de a achiziționa acțiunile emise de către băncile de importanță sistemică.

Astfel, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern"*. Curtea Constituțională, în Hotărârea nr.6 din 13.03.2014 stabilește că *„legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor"*. Potrivit jurisprudenței sale anterioare (Hotărârea nr.2 din 28.01.2014), Curtea reiterează că *„prevederile alineatului (4) din art.131 al Constituției consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă, de la care nu poate deroga legislativul în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu este incident procedurii bugetare"*.

Prin urmare, Parlamentul poate să supună procedurii de vot proiectul propus doar după avizarea corespunzătoare a acestuia de către Guvern și manifestarea acceptului expres de asumare a

executării bugetului public național, deoarece realizarea bugetului constituie un act fundamental al politicii economice și sociale a Guvernului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Autorul proiectului nu menționează expres în nota informativă dacă implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Se consideră că norma care instituie obligația Ministerului Finanțelor, ca în temeiul Hotărârii de Guvern, să achiziționeze acțiunile emise conform art.15/6 alin.(3) din Legea instituțiilor financiare de către băncile de importanță sistemică va necesita identificarea mijloacelor financiare în acest scop.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul reglementează activitatea Guvernului Republicii Moldova care va adopta Hotărâri de Guvern în temeiul cărora Ministerul Finanțelor va achiziționa acțiuni emise conform art.15/6 alin.(3) din Legea instituțiilor financiare de către băncile de importanță sistemică și le va transmite în termen de 5 zile Agenției Proprietății Publice în scopul expunerii la vânzare pe piața reglementată și/sau prin sistemul multilateral de tranzacționare.

La fel, prin proiect se acordă dreptul Comitetului Național de Stabilitate Financiară de a determina importanța sistemică a băncii.

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

Potrivit autorului *„proiectul are drept scop asigurarea stabilității financiare a băncilor de importanță sistemică și, ca rezultat, protejarea intereselor deponenților, ceea ce constituie un factor important în menținerea stabilității financiare a sectorului bancar și implicit a securității economice a statului”*.

Astfel, *„asigurarea transparenței și creșterii calității acționariatului băncilor comerciale din Republica Moldova este un aspect foarte important în menținerea stabilității financiare a sectorului bancar”*.

Deși autorul prezintă o notă informativă din care rezultă motivele ce au stat la baza inițierii elaborării prezentului proiect, totuși, în conținutul notei informative nu se face referință la modalitatea în care va fi asigurată identificarea potențialilor investitori care vor cumpăra acțiunile emise în procedura desfășurată de către Agenția Proprietății Publice - Agenția Proprietății Publice va asigura expunerea la vânzare a acțiunilor achiziționate pe piața reglementată și/sau prin sistemul multilateral de tranzacționare, în condițiile în care însuși autorul menționează în notă că *„vânzarea acțiunilor căzute sub incidența prevederilor art.15/6 din Legea instituțiilor financiare, precum și a acțiunilor noi emise și scoase la vânzare de către emitent, reprezintă un proces îndelungat (...), iar lipsa de solicitări din partea investitorilor va conduce la anularea acțiunilor noi emise nevândute și reducerea capitalului social al emitenților, ceea ce nu poate fi admis în cazul băncilor de importanță sistemică”*.

La fel, nota informativă nu face referință la impactul financiar al proiectului, or, achiziționarea de către Ministerul Finanțelor a acțiunilor emise de către băncile de importanță sistemică se consideră că necesită alocarea mijloacelor financiare în acest scop.

În final, se consideră că în vederea asigurării unei transparențe maxime a acționariatului băncilor comerciale în Republica Moldova proiectul urmează să fie supus examinării minuțioase de către entitățile publice cu atribuții în domeniul bancar, fiscal și cu participarea societății civile.

21.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Șef secție