

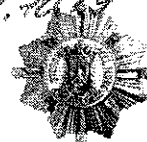


CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 225/04.10.19
CEB



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

Nr. 06/2-6013 din 28.10 2019
La nr. 225 din 04 octombrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea art. 29 din Legea cu privire la asigurări nr. 407-XVI din 21.12.2006.

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

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6106 din 28.10.2019

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea art.29 din Legea cu privire la asigurări nr.407/2006

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 Parlamentul RM, iar autori nemijlociți sunt un grup de 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.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova (www.parlament.md), la data de 4 octombrie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări referitoare la proiect.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, menționăm că transparența decizională a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege vine să reglementeze aspectele ce vizează procesul de expunere la vânzare a acțiunilor nou-emise de către asigurători la aplicarea prevederilor de gestiune a acțiunilor suspendate și/sau instituirea administrării speciale asupra acestuia”.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la art.29 al Legii nr.407/2006 cu privire la asigurări, care au drept scop să acorde dreptul organului executiv al asigurătorului/reasigurătorului de a decide modificarea prin diminuarea prețului a acțiunilor expuse spre vânzare, precum și operarea prevederilor referitoare la gestiunea acțiunilor suspendate și/sau instituirea administrării speciale în vederea expunerii la vânzare a acțiunilor nou-emise la un preț reevaluat.

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 consolida procedura de gestiune a acțiunilor suspendate și/sau instituirii administrării speciale și întru oferirea societății comerciale opțiuni de reevaluare a prețului sau de expunere la același preț.

Astfel, potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege vine să reglementeze aspectele ce vizează procesul de expunere la vânzare a acțiunilor nou-emise de către asigurători la aplicarea prevederilor de gestiune a acțiunilor suspendate și/sau instituirea administrării speciale asupra acesteia”.

Cu toate acestea, luând în considerare cadrul normativ pertinent care aplică similar procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul societății, și anume, dispoziția art.52¹ alin.(16) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, care stabilește imperativ modificarea prețului la acțiuni prin diminuare, se atestă necesitatea argumentării concludente a amendamentelor propuse bazate pe o analiză

economico-financiară care să elucideze impactul acestora asupra societății. În special, cu referire la substituirea obligației organului de executare al asiguratorului/reasiguratorului cu dreptul de a modifica prin diminuare prețul acțiunilor expuse spre vânzare, în limitele stabilite de lege.

Subsidiar, efectuând analiza cronologică a modificărilor cadrului normativ pertinent, s-a constatat că norma propusă pentru amendare a avut mai multe intervenții legislative. Astfel, prin Legea nr.242/2017 și prin Legea nr.172/2018, inițial s-a reglementat obligativitatea modificării prețului acțiunilor expuse spre vânzare, și ulterior, diminuarea acestuia.

Totodată, reieșind din specificul serviciilor prestate de companiile de asigurare și prevederile art.26¹ al Legii 407/2006, în coroborare cu prevederile actelor internaționale la care Republica Moldova este parte din domeniul asigurărilor, rezultă că solvabilitatea acestora constituie o necesitate a dezvoltării economice a integrării economice bazată pe adoptarea și implementarea regulilor și reglementărilor economice și comerciale existente în Spațiul Economic European, în scopul elaborării unui cadru regulatoriu prudent pentru piețele financiare și cadru de supraveghere echivalent cu cel în vigoare în Uniunea Europeană și în scopul dezvoltării pieței asigurărilor. Or, procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul asiguratorului (reasiguratorului), s-a efectuat potrivit standardelor internaționale de specialitate, în special, conform art.57 art.62 din Directiva 2009/138/EC din 25/2009 privind înființarea și desfășurarea activității de asigurare și reasigurare (Solvența II).

Astfel, întru asigurarea unei administrări prudente și corecte care să garanteze solvabilitatea și stabilitatea financiară a asiguratorului/reasiguratorului, este iminente necesar efectuarea unei ample analize coraborate cu cadrul normativ aferent domeniului asigurărilor, pentru a garanta evitarea riscurilor care pot să afecteze interesul 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”.*

Nota informativă stabilește vag condițiile care au impus elaborarea proiectului, evidențiind doar principalele prevederi care stau la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, în nota informativă se menționează sumar că: „Prevederile prenotate au caracter imperativ, în particular în privința prețului de expunere la vânzare și diminuarea acestuia pentru fiecare nouă expunere, neoferind societății alternative de reevaluare a prețului sau de expunere la același preț”.



În acest sens, proiectul nu este susținut de argumente pertinente în favoarea instituirii unui drept în schimbul obligației organului de executare să modifice prin diminuare prețul la acțiunile expuse spre vânzare. Totodată, propunerea respectivă nu este analizată și coroborată cu cadrul normativ conexe domeniului asigurărilor, care conține norme concludente referitoare la întreprinderea măsurilor adecvate privind procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul societății.

Raportând cadrul normativ la circumstanțele proiectului, se atestă incertitudini vizavi de procedura de anulare, emitere, vânzare a participațiilor respective, în situația în care organul executiv va putea decide în mod discreționar să modifice sau nu prin diminuare prețul acțiunilor expuse spre vânzare. Or, în contextul unei proceduri echivoce, se creează precondiții de a comite ilegalități, în sensul în care să poată admite ca organul de executare în mod intenționat să nu diminueze (reducă) prețul la acțiuni, fapt contradictoriu dispozițiilor de la art.30 art.31 din Legea nr.407/2006, care prescriu asigurătorului/reasigurătorului obligația de a asigura solvabilitatea și stabilitatea financiară și de a dirija activitatea conform bunelor practici în asigurări întru evitarea reducerii capitalului social și întru asigurarea unei bune guvernări a entității. În context, urmare a stabilirii unui drept care poate fi de natură să pericliteze administrarea prudentă și corectă a asigurătorului/reasigurătorului, există posibilitatea ca acțiunile respective să nu fie vândute în caz de neluarea măsurilor de diminuare a prețului la acțiuni, și astfel, în consecință, capitalul social al entității să fie redus, fapt ce este în detrimentul menținerii solvabilității asigurătorului/reasigurătorului. Mai mult decât atât, neluarea a măsurilor de diminuare a prețului la acțiuni poate tergiversa procurarea acestor acțiuni, ceea ce va compromite administrarea eficientă a entității.

Astfel, se rezumă că reglementarea propusă de autor, la aplicare, poate duce la tergiversarea vânzării acțiunilor expuse, care poate avea repercursiuni negative asupra societății de asigurare. Adiacent, întru a asigura o guvernare corporativă a asigurătorilor/reasigurătorilor conform celor mai bune practici, bazată pe prezența acționariatului onest, transparent și viabil financiar, având în vedere regimul special al procedurii de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul social al asigurătorului/reasigurătorului, este necesară efectuarea unei analize complexe, sub aspectul evitării riscurilor majore pentru entitatea respectivă, precum reducerea capitalului social, retragerea licenței entității.

Prin urmare, amendamentele privind obligația de vânzare și modificare a prețurilor acțiunilor, inclusiv prin diminuare, substituită prin dreptul - discreția organului de executare a companiei de asigurare, nu fundamentează în mod coerent procedura de luare a deciziei, sub rezerva evitării în mod prioritar a insolvenței acesteia. Doar o analiză economico-financiară complexă, bazată pe experiența internațională în domeniul asigurărilor poate elucida cu precizie acțiunile organului de executare a societății, astfel încât să fie respectat interesul public.

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*”.

În conținutul notei informative aferente proiectului nu este menționat faptul dacă implementarea proiectului necesită cheltuieli financiare sau de altă natură. În rezultatul analizei prevederilor proiectului, reieșind din specificul relațiilor sociale reglementate, se atestă că implementarea

acestui nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național.

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 sunt 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 cu privire la actele normative.

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

În proiect nu se conțin reglementări care vizează activitatea nemijlocită a agenților publici și/sau a entităților publice. Însă, la aplicare, autoritatea de supraveghere (Comisia Națională a Pieței Financiare) va avea competența de supraveghere și prelungire a termenului de expunere la vânzare a acțiunilor societății.

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

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop operarea unor amendamente la art.29 al Legii nr.407/2006 cu privire la asigurări, în vederea acordării dreptul organului executiv al asigurătorului/reasigurătorului de a decide modificarea prin diminuare a prețului acțiunilor expuse spre vânzare, precum și operarea prevederilor referitoare la gestiunea acțiunilor suspendate și/sau instituirea administrării speciale în vederea expunerii la vânzare a acțiunilor nou-emise la un preț reevaluat.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, din considerentul că autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului propus. Nota informativă nu corespunde rigorilor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, deoarece nu este susținută de argumente pertinente și valabile care să justifice raționamentul intervenției propuse, și anume, din punct de vedere al impactului asupra entității respective.

În sinteză, menționăm că deși în conținutul proiectului nu se atestă factori de corupție care pot genera riscuri de corupție, remarcăm necesitatea completării notei informative cu argumente concludente vizavi de amendamentele propuse prin prisma cadrului normativ pertinent, întru excluderea eventualelor deficiențe/vulnerabilități de reglementare în privința procedurii de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul societății, care pot avea un impact negativ atât asupra acesteia cât și asupra interesului public.

Așadar, întru a asigura o guvernanță corporativă a asigurătorilor/reasigurătorilor conformă celor mai bune practici, bazată pe prezența acționariatului onest, transparent și viabil financiar, având în vedere regimul special al procedurii de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul social al asigurătorului/reasigurătorului este iminente necesară o amplă analiză, în vederea garantării evitării riscurilor majore pentru entitatea respectivă și prejudicierii interesului public.

28.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

