



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 439/28.11.18  
CEB

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

Nr. 06/2-4338 din 12.12. 2018  
La nr. 439 din 28.11.2018

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru abrogarea Legii nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17.11.2014 și nr. 101 din 01.04.2015.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: Creciun Ilie  
Tel.: 022 257 308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2765
"14"	12 2018
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO18/5631 din 12.12.2018

### **la proiectul de lege pentru abrogarea Legii nr.235 din 03 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015**

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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"

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.

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.

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, *„Inițierea proiectului de lege are drept scop eliminarea presiunii fiscale suplimentare asupra populației și economiei Republicii Moldova, utilizarea eficientă și în interesul cetățenilor a resurselor financiare acumulate de stat sub formă de taxe și impozite, neadmiterea majorării substanțiale a datoriei de stat”*.

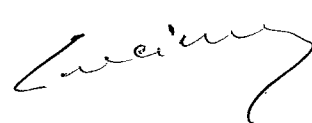
Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune abrogarea Legii nr.235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015.

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

Proiectul urmărește abrogarea unui act normativ în temeiul căruia Ministerul Finanțelor a emis și a transmis Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din 2 garanții de stat din anii 2014 și 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență către trei bănci comerciale.

Informațiile lacunare prezentate în nota informativă nu permit identificarea certă a faptului dacă punerea în aplicare a proiectului va servi interesului public sau nu. Lipsa unei abordări complexe, multiaspectuale a situației curente, precum și a eventualelor rezultate ca urmare a implementării proiectului, împiedică evidențierea unor concluzii clare.



## 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 abordează superficial implicațiile abrogării Legii nr.235/2016 și nu conține o analiză detaliată a situației curente raportată la eventualele consecințe ale adoptării proiectului, atât favorabile, cât și defavorabile.

Având în vedere domeniul în care se intervine, se impune o abordare complexă și o analiză multiaspectuală. Iar nota informativă urmează să reprezinte un suport informativ solid, care să reflecte situația în ansamblu, nu doar în lumina unor anumite aspecte.

Situația creată ca urmare a adoptării Legii nr.235/2016 urmează a fi comparată cu situația care va fi creată ca urmare a abrogării acesteia. Doar un raport al avantajelor și dezavantajelor va putea scoate în evidență chintesența proiectului.

Proiectul în cauză intervine în cadrul unui proces complex inițiat în anii 2014-2016 și care urmează să deruleze pentru viitor. În cadrul acestui proces au luat naștere o serie de raporturi juridice și s-au întreprins mai multe acțiuni. Prin urmare, este imperios ca nota informativă să explice modalitatea de intervenție a proiectului în acest proces, care vor fi efectele pentru trecut și pentru viitor, precum și măsurile suplimentare necesare de întreprins. Totodată, nu sunt descrise implicațiile sociale, juridice și economice ale proiectului.

În nota informativă nu sunt identificate și comparate elementele pozitive și negative ale Legii nr.235/2016 cu elementele pozitive și negative ale proiectului. În notă sunt relevate doar anumite elemente pozitive ale implementării proiectului, fără a fi specificat dacă sunt sau nu sunt posibile consecințe nefavorabile.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi completată prin prisma aspectelor elucidate, astfel încât să reflecte în mod echidistant împrejurările existente și cele scontate.

Adăugător se menționează despre necesitatea supunerii proiectului expertizelor necesare, printre care este expertiza economică și financiară.

### 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”.*

Proiectul urmărește abrogarea Legii nr.235/2016 prin care, în scopul executării a 2 garanții, au fost emise și transmise Băncii Naționale obligațiuni de stat, la rata fixă a dobânzii, pe termen de până la 25

de ani, în volum total de până la 13583717000 lei, cu rata efectivă a dobânzii de 5 la sută, pentru acoperirea creditelor neachitate de către 3 bănci comerciale Băncii Naționale a Moldovei.

Abrogarea acestei legi, urmărește anularea emisiunii și transmiterii obligațiunilor de stat către Banca Națională a Moldovei. Cu toate acestea, în nota informativă nu sunt clarificate toate aspectele proiectului în cauză, mai cu seamă cele economice și financiare.

Întru evitarea incertitudinilor și litigiilor la aplicarea în practică a proiectului se impune realizarea expetizei economice și financiare a proiectului. Or, doar în așa caz, proiectul va beneficia de argumentarea cuvenită.

Interesul public presupune analiza tuturor informațiilor economice și financiare despre relațiile sociale în care se intervine și prezentarea concluziilor argumentate în acest sens.

## **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 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 legislative sau normative în vigoare.

Totuși, chiar dacă proiectul nu conține norme contradictorii, efectele aplicării acestuia pot fi de o așa natură încât să creeze incertitudine, debusolare, iar scopul urmărit de autor să nu fie atins.

Astfel, sub suveranitatea Legii nr.235/2016 deja s-au declanșat anumite raporturi juridice, iar unele dintre acestea s-au consumat. Spre exemplu, în temeiul acestei legi, Ministerul Finanțelor a emis și a transmis Băncii Naționale a Moldovei obligațiunile de stat. Respectiv, nu este clară incidența proiectului asupra acestor acțiuni deja realizate, or efectele juridice produse nu mai pot fi anulate, deoarece la data realizării erau în conformitate cu legislația în vigoare.

Totodată, prin prisma principiilor securității raporturilor juridice și a neretroactivității legii, nu este posibilă aplicarea proiectului pentru trecut, iar extinderea efectelor asupra unor stări de fapt și

raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare a proiectului în cauză nu ar fi legală și echitabilă.

Însă, în ceea ce privește aplicarea proiectului pentru viitor, o simplă abrogare a unei legi fără a prevedea o altă soluție riscă să afecteze și mai grav situația din domeniu. Nici proiectul și nici nota informativă nu prevăd un mecanism sau plan de acțiuni pentru viitoarele raporturi juridice, care se vor naște urmare a aplicării proiectului și pentru a preveni o repetare a situației care a impus adoptarea Legii nr.235/2016.

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

Proiectul nu reglementează în mod expres activitatea entităților publice, însă legea pe care o abrogă reglementează activitatea entităților publice. În acest sens, este vizat Ministerul Finanțelor și Banca Națională a Moldovei.

Adoptarea proiectului presupune anularea drepturilor și obligațiilor entităților menționate, instituite și reglementate de Legea nr.235/2016. În acest context, nici proiectul și nici nota informativă nu conțin detalii despre mecanismul de implementare a proiectului și efectele acestuia asupra acțiunilor și raporturilor juridice consumate deja.

Totodată, potrivit art.2 alin.(10) din Legea nr.235/2016, care se propune a fi abrogată, „La data emisiunii obligațiunilor de stat și înregistrării acestora în contul propriu al Băncii Naționale a Moldovei, se abrogă garanția de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și garanția de stat nr.101 din 1 aprilie 2015 emise de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență acordate de Banca Națională a Moldovei "Băncii de Economii" S.A., BC "Banca Socială" S.A. și BC "Unibank" S.A."

Astfel, în perspectiva adoptării proiectului, garanția de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și garanția de stat nr.101 din 1 aprilie 2015 vor deveni valabile. Respectiv, nu se explică cum se vor realiza efectele juridice și economice ale acestor garanții.

### **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 abrogarea Legii nr.235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17.11.2014 și nr.101 din 01.04.2015.

În temeiul legii menționate, Ministerul Finanțelor a emis și a transmis Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în vederea executării obligațiilor de plată derivate din 2 garanții de stat din anii 2014 și 2015, acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență către trei bănci comerciale.

Informațiile lacunare prezentate în nota informativă nu permit identificarea certă a faptului dacă punerea în aplicare a proiectului va servi sau nu interesului public.

Nota informativă nu conține o analiză a tuturor aspectelor, inclusiv juridice, economice, financiare, referitoare la consecințele implementării proiectului. Totodată, este incert cum se vor realiza garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, care vor deveni valabile.

Pentru înlăturarea neclarităților și susținerea argumentată a proiectului, nota informativă urmează a fi completată prin prisma aspectelor elucidate în prezentul Raport, iar proiectul urmează a fi supus expertizei economice și financiare.

12.12.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun , Inspector principal*