



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

ANALIZĂ TEMATICĂ
privind implementarea angajamentelor Republicii
Moldova în baza Acordului de Asociere din domeniul
financiar-bancar

Autor: Iulian Rusu,

Expert asociat politici integrare europeană

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)

3 noiembrie 2015

Chișinău

1



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Summary (EN)

The Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union contains a series of provisions with respect to the financial and banking sector. From the perspective of the present analytical note this area includes the following provisions from the Association Agreement which are related to the financial and banking sector:

- a) Chapter 9 of Title IV (Financial Services) – articles 58-61 of the Association Agreement
- b) Subsection 6 of section 6 of the chapter 6 of Title V (Financial Services) – articles 241-249 of the Association Agreement
- c) Annex no. XXVIII-A of the Association Agreement

Annex no. XXVIII-A of the Association Agreement sets a list of EU acts, which must be transposed into national legislation. These may be grouped (Directives and Regulations) by the deadline of their transposition as provided in the Annex.

Thus, there are the following Directives and Regulations, which require transposition into national legislation:

- a) At the moment of entry in force of the Association Agreement:
 - a. Commission Directive No 2007/18/EC of 27 March 2007 amending Directive No 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council as regards the exclusion or inclusion of certain institutions from its scope of application and the treatment of exposures to multilateral development banks
 - b. Directive No 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions
- b) Within one year from the moment of entry in force of the Association Agreement
 - a. Directive No 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing
 - b. Commission Directive No 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive No 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis
 - c. Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on information on the payer accompanying transfers of funds

Out of 39 Directives and Regulations, as well as one recommendation, which does not have a deadline for implementation, the vast majority of the workload on transposition as mentioned by the Annex are from the moment of entry into force of the Association Agreement to 3 years from its entry into force. – 32 out of 39.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Out of five EU acts which were to be transposed into national legislation until September 1st 2015, only Directive 2005/60/EC and Regulation 1781/2006 of the European Parliament and Council have been partially transposed into national legislation by acts issued by the National Financial Markets Commission (NFMC) and the National Bank of Moldova (NBM). In this respect, the NFMC adjusted the provisions of its Regulation on the measures to prevent and fight money laundering and financing of terrorism on the financial non-banking market by means of amendments from 26.06.2015, whilst the NBM approved amendments to its acts, including it approved the Regulations on the Payment Cards and on the transfer of credit pursuant to the Decision of the Administration Council of the BNM no. 157 from 01.08.2013.

At the same time, the process of transposition of the Directives 2005/60/CE, 2006/70/CE and of the Regulation 1781/2006 is not a coordinated one, with a clear need to have harmonised first the national legislation on the prevention of money laundering and financing of terrorism by approving a new law in the Parliament which transposes the EU Directives and adjusts the collateral legislative framework, and only then the actors involved in the prevention of money laundering and financing of terrorism would adjust their regulatory acts as per area of competence – the National Anticorruption Centre, the NBM, the NFMC, the Ministry of Justice, the Ministry of Finance and the Ministry of Economy.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Rezumat (RO)

Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și UE conține mai multe prevederi ce țin de domeniul financiar bancar. În sensul prezentei analize tematice respectivul domeniu include prevederi ce țin de serviciile financiare din:

- d) capitolul 9 al Titlului IV (Serviciile Financiare) – articolele 58 – 61 ale Acordului de Asociere
- e) subsecțiunea 6 al secțiunii 5 al capitolului 6 al Titlului V (Servicii Financiare) – articolele 241 – 249 ale Acordului de Asociere
- f) Anexa XXVIII-A din Acordul de Asociere

Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere stabilește mai multe acte UE ce necesită a fi transpuse în legislația națională. Acestea pot fi grupate pe categorii de acte (Directive și Regulamente) după termenul limită stabilit în Anexă.

Astfel, sunt Directive și Regulamente care trebuie transpuse:

- c) De la momentul intrării în vigoare a Acordului de Asociere:
 - a. Directiva 2007/18/CE a Comisiei din 27 martie 2007 de modificare a Directivei 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind excluderea sau includerea anumitor instituții din sfera de aplicare a tratamentului expunerilor față de băncile de dezvoltare multilaterală
 - b. Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit
- d) În timp de un an de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere
 - a. Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului
 - b. Directiva 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește definiția "persoanelor expuse politic" și criteriile tehnice de aplicare a procedurilor simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată
 - c. Regulamentul 1781/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 cu privire la informațiile privind plătitorul care însoțesc transferurile de fonduri

Din totalul de 39 Directive și Regulamente și o recomandare, care nu are termen de implementare, marea majoritate a volumului de lucru de transpunere în termenii specificați în anexă sunt cei legați de la momentul intrării în vigoare a Acordului de Asociere până la un termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 32 din 39 de acte.

Din cinci acte UE care urmau să fie transpuse în legislația națională până la 1 septembrie 2015, doar Directiva 2005/60/CE și Regulamentul 1781/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului au fost transpuse parțial în legislația națională de către CNPF și BNM. În acest sens CNPF a ajustat prevederile



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Regulamentului CNPF privind măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pe piața financiară nebanară prin modificările din 26.06.2015, iar BNM a aprobat modificări la actele sale, inclusiv a aprobat Regulamentele cu privire la Cardurile de Plată și cu privire la transferul de credit în baza Hotărârii Consiliului de Administrație a BNM nr. 157 din 01.08.2013.

În același timp, procesul de transpunere a Directivelor 2005/60/CE, 2006/70/CE și a Regulamentului 1781/2006 nu este unul coordonat, fiind firesc ca întâi de toate să fie armonizată legislația națională în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului, prin aprobarea unei legi de Parlament care să transpună aceste acte UE, precum și să modifice cadrul legislativ colateral existent, iar actorii implicați în procesul de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului să aprobe actele lor regulatorii pe domeniile de activitate, fiind vorba despre CNA, BNM, CNPF, MJ, MF, ME.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Introducere

Sectorul financiar-bancar este unul din domeniile cheie de cooperare în cadrul Acordului de Asociere și reprezintă un instrument potențial de promovare a economiei de piață, creșterea activității economice în Moldova prin atragerea de investiții în domeniu din partea societăților din UE și poate avea efecte de multiplicare pentru alte domenii de cooperare pe care Republica Moldova și UE le-au identificat în Acord.

La momentul prezentării acestei analize tematice starea de lucruri din sectorul financiar-bancar este determinată de procedura de faliment a trei bănci, dintre care una cu importanță națională, suspiciuni de fraudă în proporții deosebit de mari, participarea netransparentă a administrației acestor bănci la procesul de aprobare și eliberare a creditelor, precum și trezește îngrijorarea profundă a potențialilor investitori din UE privind perspectivele investițiilor deja angajate în Moldova, dar și a planurilor investiționale stabilite anterior.

Pe de altă parte, sectorul financiar nebanancar se confruntă cu riscuri de suspendare a calității de membru în sistemul de carte verde, care poate afecta semnificativ dinamica de dezvoltare a sectorului, pune în pericol investițiile străine în acest sector și descuraja activități de asigurare pe viitor.

Prezenta analiză tematică va stabili care sunt angajamentele scadente în raport cu UE la capitolul serviciilor financiar bancare în baza prevederilor relevante ale Acordului de Asociere, va prezenta progresul în implementarea lor, inclusiv cadrul instituțional și cooperarea între diverse instituții naționale responsabile de implementarea angajamentelor, precum și va oferi unele concluzii și recomandări cu privire la următorii pași necesari pentru a depăși neconcordanțele existente și reveni la randament ridicat de implementare a angajamentelor față de UE în baza Acordului.

Analiza tematică va stabili de asemenea și unele provocări de viitor legate de angajamentele stabilite în Acord cu termen limită de implementare pentru următorii 2-3 ani.

Prezenta analiză tematică va utiliza datele disponibile public, inclusiv documentele de planificare strategică ale Parlamentului și Guvernului, platformele de monitorizare disponibile publicului larg, precum și actele naționale adoptate de autoritățile publice responsabile. Analiza tematică va face și unele mențiuni privind reglementările cheie ce sunt la momentul actual lipsă în legislația națională și care sunt esența normelor UE pe care Republica Moldova urma să le implementeze la data prezentării acestei analize tematice.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

1. Angajamentele Republicii Moldova în domeniul financiar-bancar în baza Acordului de Asociere

Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și UE conține mai multe prevederi ce țin de domeniul financiar bancar. În sensul prezentei analize tematice respectivul domeniu include prevederi ce țin de serviciile financiare din:

- g) capitolul 9 al Titlului IV (Serviciile Financiare) – articolele 58 – 61 ale Acordului de Asociere
- h) subsecțiunea 6 al secțiunii 5 al capitolului 6 al Titlului V (Servicii Financiare) – articolele 241 – 249 ale Acordului de Asociere
- i) Anexa XXVIII-A din Acordul de Asociere

a. **Capitolul 9 al Titlului IV al Acordului de Asociere**

Prevederile acestui Capitol din Acordul de Asociere se axează pe câteva obiective de bază pentru sectorul serviciilor financiare și anume:

- a) Suportul pentru procesul de adaptare a reglementărilor în sectorul serviciilor financiare la nevoile unei economii de piață deschise;
- b) Asigurarea unei protecții eficiente a investitorilor și a altor consumatori de servicii financiare;
- c) Asigurarea stabilității și integrității sistemului financiar din Republica Moldova în toate elementele sale;
- d) Promovarea cooperării dintre diferiți actori ai sistemului financiar, inclusiv autoritățile de reglementare și de control;
- e) Asigurarea supravegherii independente și eficiente.¹

Deși din prevederile menționate mai sus este complicat de extras careva obligații cu termeni determinați pentru Republica Moldova, sunt stabilite principii generale după care se vor ghida autoritățile din Republica Moldova în sectorul serviciilor financiare, printre care protecția investitorilor și a altor consumatori de servicii financiare, asigurarea stabilității și integrității sistemului financiar, cooperarea dintre autorități și supravegherea independentă și eficiente.

Unul dintre elementele la care ne vom referi la acest capitol, înainte de a trece la analiza termenilor de transpunere a actelor UE în legislația națională în domeniul serviciilor financiare, dorim să atenționăm asupra necesității asigurării unei *supravegheri independente și eficiente a sistemului financiar*.

¹ Articolul 58 din Acordul de Asociere



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Cadrul instituțional

Sectorul Financiar Nebancar

În baza legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare² instituția responsabilă de domeniul serviciilor financiare nebancale este condusă de un colegiu de 5 membri, dintre care un președinte și doi vicepreședinți. Aceștia sunt numiți la propunerea președintelui Parlamentului pentru un termen de cinci ani. În baza Hotărârii Parlamentului nr. 43 din 24.03.2015 funcția de Președinte al Comisiei Naționale a Pieței Financiare a devenit vacantă și pînă în momentul prezentării prezentei analize tematice nu a fost suplinită cu un alt membru. Fără a intra în detaliile privind modul de supraveghere al pieței financiare, inclusiv cît de independent această structură ia decizii cu privire la serviciile din sectorul financiar nebancale, este suficient de spus că în absența unui conducător al instituției specializate pe supravegherea sectorului serviciilor financiare nebancale, nu putem discuta despre o supraveghere eficace a acestui sector.

Comisia Națională a Pieței Financiare are în baza legii și competența de a aproba acte cu caracter normativ care se referă la piața financiară nebancale. În absența unui membru al Comisiei care este și președinte, Comisia poate ajunge la paritate de voturi – 2 la 2, după cum se petrece în prezent, și care poate afecta atît luarea de decizii ce țin de participanți pe piața financiară nebancale, cît și hotărîri pe acte normative care să reglementeze comportamentul participanților pe piața de servicii financiare nebancale. În baza anexei nr. XXVIII-A a Acordului de Asociere, Republica Moldova și-a asumat angajamentul să armonizeze legislația națională la mai multe directive din domeniul financiar-bancale, inclusiv din domeniul serviciilor financiare nebancale precum și cele ce țin de modul de tranzacționare cu serviciile respective. Absența unui conducător al instituției afectează și acest aspect și poate duce la neonorarea de către Republica Moldova a angajamentelor în baza Acordului de Asociere.

Este nevoie de o remediere cît mai rapidă a stării actuale a instituției responsabile de sectorul serviciilor financiare nebancale prin selectarea transparentă și numirea în bază de concurs și merit al unui conducător al Comisiei Naționale a Pieței Financiare. În caz contrar, prevederi din Capitolul 9 al Titlului IV al Acordului de Asociere riscă să fie încălcate. Starea actuală de lucruri se poate perpetua și față de angajamentele Republicii Moldova de armonizare a legislației care se conțin în Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere.

Sectorul Financiar Bancar

În baza legii privind Banca Națională a Moldovei³, această instituție este responsabilă de supravegherea instituțiilor financiare, inclusiv de licențierea lor și asigură reglementarea necesară a activității lor. În baza aceleiași legi⁴, Comitetul Executiv, care este autoritatea care aprobă actele normative ale Băncii Naționale,

² Articolul 11 din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr.

³ Articolul 5 din Legea privind Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21.07.1995

⁴ Articolele 27 și 31 din Legea privind Banca Națională a Moldovei



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

ia decizii în cazul prezenței majorității membrilor Comitetului. Comitetul executiv este compus din 5 membri, dintre care guvernatorul Băncii, prim-viceguvernatorul Băncii și trei viceguvernatori. Similar cazului Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Comitetul Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nu poate să ia decizii, în special cele legate de supravegherea instituțiilor financiare și aprobarea sau modificarea de acte ale Băncii, necesare unui proces eficace de monitorizare a sistemului financiar.

Este nevoie de o selecție în bază transparentă, de merit și prin concurs al guvernatorului Băncii Naționale, pentru a se putea asigura un proces eficace de monitorizare al sistemului financiar bancar și a implementa angajamentele pe care și le-a asumat Republica Moldova în baza Acordului de Asociere.

b. Reglementarea eficientă și transparentă (subsecțiunea 6 al secțiunii 5 al capitolului 6 al Titlului V (Servicii Financiare))

În baza articolului 243 alin. (3) din Acordul de Asociere, "Fiecare parte face tot posibilul pentru a garanta implementarea și aplicarea pe teritoriul ei a standardelor convenit la nivel internațional privind reglementarea și supravegherea sectorului de servicii financiare și pentru combaterea fraudei și evaziunii fiscale".

În acest sens, se face referire la următoarele standarde internaționale în domeniu:

- a) Principiile de bază pentru supravegherea eficientă a sectorului bancar – emise de Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară⁵
- b) Principiile de bază în asigurări – emise de Asociația Internațională a organismelor de supraveghere a asigurărilor⁶
- c) Obiectivele și principiile de reglementare a valorilor mobiliare – emise de Organizația Internațională a Reglementatorilor de Valori Mobiliare⁷
- d) Acordul privind schimbul de informații în domeniul fiscal, al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică⁸

⁵ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>, accesat la 15 octombrie 2015

⁶ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://iaisweb.org/index.cfm?event=openFile&nodeId=34512>, accesat la 22 octombrie 2015

⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf>, accesat la 22 octombrie 2015

⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/2082215.pdf>, accesat la 22 octombrie 2015



- e) Patruzeci de recomandări privind spălarea banilor – emise de Grupul de Acțiune Financiară Internațională⁹
- f) Nouă recomandări speciale privind finanțarea terorismului – emise de Grupul de Acțiune Financiară Internațională¹⁰
- g) Zece principii cheie pentru schimbul de informații – emise de miniștrii de finanțe din țările G7

Aceste standarde, emise de organizații internaționale specializate, numele cărora a fost menționat mai sus, se expun, pe lângă altele, asupra elementelor legate de supravegherea sectoarelor financiar și bancar și la nivelul de transparență al tranzacțiilor respective.

Deși Acordul de Asociere nu stabilește care sunt termenii limită de implementare a acestor standarde, principii, recomandări, acest angajament de urmare și transpunere a acestora este prezent și urmează să existe cel puțin un program de transpunere graduală. În actele naționale de planificare nu sunt stabilite astfel de angajamente.

c. Prevederile Anexei nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere

Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere stabilește mai multe acte UE ce necesită a fi transpuse în legislația națională. Acestea pot fi grupate pe categorii de acte (Directive și Regulamente) după termenul limită stabilit în Anexă.

Astfel, sunt Directive și Regulamente care trebuie transpuse:

- e) De la momentul intrării în vigoare a Acordului de Asociere:
 - a. Directiva 2007/18/CE a Comisiei din 27 martie 2007 de modificare a Directivei 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind excluderea sau includerea anumitor instituții din sfera de aplicare a tratamentului expunerilor față de băncile de dezvoltare multilaterală
 - b. Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit
- f) În timp de un an de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere
 - a. Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului
 - b. Directiva 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce

⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, accesat la 22 octombrie 2015

¹⁰ Ibid.



privește definiția "persoanelor expuse politic" și criteriile tehnice de aplicare a procedurilor simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată

- c. Regulamentul 1781/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 cu privire la informațiile privind plătitorul care însoțesc transferurile de fonduri
- g) În timp de trei ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 27 Directive și Regulamente
- h) În timp de patru ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 2 Directive
- i) În timp de cinci ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 3 Directive și 1 Regulament
- j) În timp de șapte ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 1 Directivă
- k) În timp de zece ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – unele prevederi din două Directive menționate în punctele de mai sus

Din totalul de 39 Directive și Regulamente și o recomandare, care nu are termen de implementare, marea majoritate a volumului de lucru de transpunere în termenii specificați în anexă sunt cei legați de la momentul intrării în vigoare a Acordului de Asociere pînă la un termen de 3 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere – 32 din 39 de acte.

2. Progresul în implementarea angajamentelor în baza Anexei nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere

În procesul de monitorizare al implementării angajamentelor stabilite în Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere, au fost utilizate Programul Legislativ al Parlamentului de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere pentru anii 2015-2016¹¹ (în continuare Programul Legislativ), Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere în perioada 2014-2016¹² (în continuare PNAIAA) și sistemul on-line de raportare a progresului de implementare a Acordului de Asociere următoarele¹³ (în continuare sistemul on-line de raportare). În cele ce urmează vom prezenta progresul pe implementarea angajamentelor menționate în Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere.

1. Directiva 2007/18/CE a Comisiei din 27 martie 2007 de modificare a Directivei 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind excluderea sau includerea anumitor instituții din sfera de aplicare a tratamentului expunerilor față de băncile de dezvoltare multilaterală

¹¹ A se vedea Hotărîrea Parlamentului nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la Programul Legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016

¹² A se vedea Hotărîrea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, cu modificările și completările aduse de Hotărîrea Guvernului nr. 713 din 12.10.2015.

¹³ Pentru detalii a se vedea: <https://monitorizare.gov.md/reports/Raport%20PNAIAA.html> (ultima dată accesat la 28 octombrie 2015)



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Programul Legislativ, PNAIAA și sistemul on-line de raportare nu menționează careva acțiuni sau progrese în transpunerea Directivei 2007/18/CE.

2. Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit

Programul Legislativ, PNAIAA și sistemul on-line de raportare nu menționează careva acțiuni sau progrese în transpunerea Directivei 2001/24/CE. În același timp, Directiva 2001/24/CE figurează și în Foaia de Parcurș pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova¹⁴. Termenul limită stabilit pentru transpunerea Directivei 2001/24/CE este data intrării în vigoare a Acordului de Asociere, care este 1 septembrie 2014.

3. Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului

Programul Legislativ menționează adoptarea unor modificări la Legea nr. 190-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și a altor acte legislative relevante. Acest proiect de lege de modificare și completare trebuie să fie aprobat în sesiunea de toamnă-iarnă 2015.

PNAIAA pe de altă parte menționează Directiva 2005/60/CE la articolul 18 și respectiv, 249 din Acordul de Asociere. Acțiunile planificate pentru Directiva 2005/60/CE sunt, pe de o parte, de modificare și completare a legii nr. 190-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, și pe de alta, de adoptare a unei legi noi privind prevenirea și combaterea spălării banilor, inclusiv punerea în aplicare a noii legi.

Termenii de asemenea diferă, dacă în primul caz este vorba despre trimestrul IV al anului 2015, atunci în al doilea caz, vorbind despre aceeași directivă termenul este semestrul II al anului 2015, fiind stabilit termenul exact de un an de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere.

Autoritățile competente de elaborarea și transmiterea proiectului de lege spre aprobare Parlamentului sunt și ele diferite într-un caz și în altul. Astfel, pentru primul caz sunt următoarele instituții în ordinea prezentării lor în PNAIAA: Centrul Național Anticorupție (CNA), Banca Națională a Moldovei (BNM), Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), Ministerul Justiției (MJ), Ministerul Finanțelor (MF), Ministerul Economiei (ME). În al doilea caz sunt următoarele instituții: CNA, BNM, CNPF, ME, Camera de Licențiere, MF și Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor (MTIC).

Sistemul on-line de raportare menționează că doar CNPF a aprobat modificări la Hotărârea CNPF nr. 49/14 din 21.10.2011 cu privire la aprobarea Regulamentului privind măsurile de prevenire și combatere a

¹⁴ Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 4 din 14.01.2014 cu privire la aprobarea Foii de Parcurș pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

spălării banilor și finanțării terorismului pe piața financiară nebancaară. Aceste modificări, din raportarea prezentată de CNPF transpun prevederile Directivei 2005/60/CE pentru sectorul financiar nebancaar.

BNM a raportat ca nu a recepționat nici un proiect de lege pentru avizare din partea CNA. În baza documentelor de planificare CNA urma să prezinte proiectul de lege de modificare și completare a legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și ajustări și completări la alte acte legislative.

Deși nu este clar din conținutul raportării pe implementarea angajamentelor ce reies din articolul 18 al Acordului de Asociere, presupune că CNA raportează pe aceste activități că a fost elaborat un proiect de lege nou, întrucât modificările la legea actuală trec de 2/3 din conținutul legii. Astfel, ultima raportare din 8 octombrie 2015 prevede elaborarea la etapă finală internă a proiectului de lege de către CNA, cu luarea în considerație a standardelor FATF (este acronimul din limba engleză). Standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională sunt menționate și în Acordul de Asociere și au fost menționate mai sus în prezenta analiză tematică.

Procesul de transpunere a Directivei 2005/60/CE în legislația națională nu este coordonat. Astfel, deși eforturile CNPF sunt apreciate pentru a fi transpuse prevederile Directivei 2005/60/CE în legislația națională, acesta are loc separat de fiecare instituție, și nu coordonat cu implicarea întii de toate a Parlamentului în calitate de instituție legislativă supremă în stat. Doar prin intermediul unei legi de modificare și completare a Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și de modificare a altor acte legislative, toate instituțiile implicate în procesul de transpunere – CNA, BNM, CNPF, MJ, MF, ME ar putea veni cu un aport consolidat și coordonat.

4. Directiva 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește definiția "persoanelor expuse politic" și criteriile tehnice de aplicare a procedurilor simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată

Constatările privind modul de transpunere a Directivei 2006/70/CE sunt similare cu cele menționate mai sus pentru Directiva 2005/60/CE, inclusiv existența discrepanțelor între documentele de planificare ale Parlamentului și Guvernului, precum și inactivitatea autorităților publice în transpunerea prevederilor Directivei 2006/70/CE.

Raportarea pe aceleași angajamente valabile atât pentru articolul 18 cât și articolul 249 din Acordul de Asociere are loc în mod diferit. Astfel, pentru articolul 249 nu sunt menționate acțiunile care sunt menționate pentru articolul 18 și vice-versa.

5. Regulamentul 1781/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 cu privire la informațiile privind plătitorul care însoțesc transferurile de fonduri



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

PNAIAA menționează în calitate de instituție responsabilă de transpunerea prevederilor Regulamentului 1781/2006 BNM, iar termenul de transpunere este anul 2015. Sistemul on-line de raportare menționează acțiuni depuse de BNM pentru a transpune prevederile Regulamentului 1781/2006 în reglementările actelor emise de BNM. Astfel, BNM a raportat pentru anul 2014 transpunerea unor prevederi ale Regulamentului prin intermediul modificării Regulamentului cu privire la transferul de credit, aprobate prin Hotărârea Consiliului de Administrație al Băncii Naționale nr. 157 din 1 august 2013.

Adițional, pentru anul 2015 BNM a raportat prin intermediul sistemului on-line de raportare purtarea de consultări cu colegii din Banca Națională a României privind unele aspecte legate de implementarea Regulamentului 1781/2006 și a efectuat tabelul de concordanță pentru a arăta gradul de transpunere al Regulamentului menționat în Regulamentul cu privire la transferul de credit și Regulamentul cu privire la cardurile de plată, ambele aprobate în baza Hotărârii Consiliului de Administrație a BNM nr. 157 din 1 august 2013.



IPRE

Institutul de Politici și Reforme Europene

Concluzii și recomandări

Din cinci acte UE care urmau să fie transpuse în legislația națională pînă la 1 septembrie 2015, doar Directiva 2005/60/CE și Regulamentul 1781/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului au fost transpuse parțial în legislația națională de către CNPF și BNM. În acest sens CNPF a ajustat prevederile Regulamentului CNPF privind măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pe piața financiară nebanară prin modificările din 26.06.2015, iar BNM a aprobat modificări la actele sale, inclusiv a aprobat Regulamentele cu privire la Cardurile de Plată și cu privire la transferul de credit în baza Hotărîrii Consiliului de Administrație a BNM nr. 157 din 01.08.2013.

În același timp, procesul de transpunere a Directivelor 2005/60/CE, 2006/70/CE și a Regulamentului 1781/2006 nu este unul coordonat, fiind firesc ca întii de toate să fie armonizată legislația națională în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului, prin aprobarea unei legi de Parlament care să transpună aceste acte UE, precum și să modifice cadrul legislativ colateral existent, iar actorii implicați în procesul de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului să aprobe actele lor regulatorii pe domeniile de activitate, fiind vorba despre CNA, BNM, CNPF, MJ, MF, ME.

La momentul actual nu există careva documente strategice de planificare pentru 27 Directive și Regulamente menționate în Anexa nr. XXVIII-A din Acordul de Asociere, pentru care termenul limită de implementare este de 3 ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere. Acestea reprezintă marea majoritate a angajamentelor pe sectorul financiar-bancar. Întrucît la momentul actual actele care urmau să fie transpuse la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere și la un an de la intrarea în vigoare – actele UE ce au fost menționate mai sus – pînă la 1 septembrie 2017, cu alte cuvinte în ceva mai puțin de 2 ani din data cînd această analiză tematică a fost prezentată, Republica Moldova va urma să preia peste 80% din angajamentele sale în baza Acordului de Asociere din domeniul financiar-bancar. Pentru a fi posibil, Parlamentul, Guvernul, precum și autoritățile regulatorii specializate au nevoie de o planificare a eforturilor și o structură clară a intervențiilor pentru următorii doi ani.

Pentru a asigura un proces atotcuprinzător de transpunere a legislației UE în legislația națională se recomandă preluarea și a standardelor internaționale menționate în această analiză tematică și preluate din Acordul de Asociere, astfel cum a fost preluat parțial de CNPF și BNM.¹⁵

CNA urmează să prezinte în termenii cei mai restrînși proiectul de lege prin care se transpun prevederile Directivelor 2005/60/CE și 2006/70/CE, precum, inclusiv pentru a asigura ca actele subordonate legii deja adoptate de CNPF și BNM să fie conforme cu reglementările UE în domeniu.

¹⁵ În Hotărîrea CNPF nr. 36/15 din 26.06.2015 se face referire la Recomandările Grupului Internațional de Acțiune Financiară (FATF). Acestea însă sunt referite prin prisma legislației naționale care implementează aceste recomandări.