



**AVIZ**  
**referitor la proiectul de Lege pentru reglementarea unor  
măsuri privind cadrul general aplicabil băncilor  
de dezvoltare din România**

Analizând proiectul de **Lege pentru reglementarea unor măsuri privind cadrul general aplicabil băncilor de dezvoltare din România**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.112 din 10.03.2022 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D259/10.03.2022,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil proiectul de lege**, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect adoptarea unor măsuri privind cadrul general pentru constituirea și funcționarea băncilor de dezvoltare, pentru a-și desfășura activitatea pe teritoriul României.

În conformitate cu *Schimbările preconizate din cadrul Expunerii de motive*, „La propunerea Ministerului Finanțelor, prin hotărâre a Guvernului se reglementează organizarea și funcționarea fiecărei bănci de dezvoltare. În plus, pentru activitățile în contul și numele statului se stabilesc legislația aplicabilă, mecanismul și autoritatea de supraveghere.

*Proiectul actului constitutiv al băncii de dezvoltare se aprobă de principiu de către Guvern în baza unui Memorandum promovat de Ministerul Finanțelor, iar după emiterea unei decizii de autorizare din partea Comisiei Europene în materie de ajutor de stat și după*

*obținerea aprobării de constituire de la Banca Națională a României, actul constitutiv se aprobă prin hotărâre a Guvernului, având în vedere necesitatea asigurării fondurilor de către acționar, Ministerul Finanțelor, pentru constituirea capitalului social din bugetul de stat, cu încadrarea în prevederile bugetare aprobate prin legile bugetare anuale și/sau din veniturile rezultate din privatizare înregistrate în contul Trezoreriei Statului”.*

Prin conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. **Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene,** proiectul intră sub incidența reglementărilor subsumate *Politicii privind Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii, segmentul legislativ - Activități de servicii/Bănci.*

Analizat din perspectiva **dreptului european**, menționăm că nu există un cadru juridic prin care să se stabilească în mod expres reglementări privind obligativitatea sau modalitățile de înființare a băncilor de dezvoltare.

Semnalăm, totuși, că sintagma „bănci sau instituții naționale de promovare” (BNP) a fost definită prin **Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 iunie 2015 privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european de proiecte de investiții și de modificare a Regulamentelor (UE) nr.1291/2013 și (UE) nr.1316/2013 - Fondul european pentru investiții strategice** ca fiind „entități juridice care desfășoară activități financiare cu titlu profesional, cărora un stat membru sau o entitate a unui stat membru de la nivel central, regional sau local le atribuie un mandat de desfășurare a activităților de dezvoltare sau de promovare”. Această definiție acoperă BNP-uri de forme extrem de variate, care oferă produse de promovare distincte, în funcție de necesitățile specifice fiecărui stat. **Rămâne, astfel, la latitudinea fiecărui stat membru să ia o decizie cu privire la înființarea sau nu a unei BNP, precum și cu privire la natura și forma acesteia.**

În raport de obiectivele urmărite, precizăm că, la nivel european, există anumite orientări referitoare la stimularea investițiilor și abordarea disfuncționalităților pieței în Europa. În acest sens, semnalăm o serie de documente cu **valoare de recomandare** pentru statele membre, incidente cu domeniul în discuție: **Comunicarea Comisiei Europene COM(2015)361 final**, denumită „**Lucrând împreună pentru locuri de muncă și creștere economică: Rolul băncilor naționale de promovare (BNP) în sprijinirea Planului de investiții pentru Europa**”, unde sunt stabilite o serie de principii directe pentru înființarea BNP, cum ar fi: **instituirea unor politici corespunzătoare care să prevină apariția unor efecte secundare negative ale BNP** (alocarea necorespunzătoare a investițiilor din cauza interferențelor politice; evicțiunea finanțatorilor din sectorul privat, creând astfel o piedică în calea dezvoltării sectorului financiar; menținerea unor structuri de piață ineficiente sau susținerea întreprinderilor aflate în dificultate); pentru a evita denaturările pieței, **necesitatea intervenției oricărei BNP nou-înființate trebuie să se justifice printr-o evaluare ex-ante a disfuncționalității pieței** ce urmează a fi soluționată de BNP, **a eficacității și eficienței sale relative**, a interacțiunii pe piață între canalele de finanțare existente (atât publice, cât și private) și a instrumentelor financiare care urmează a fi adoptate de BNP; **BNP trebuie să se concentreze pe proiecte viabile din punct de vedere economic și să opereze cu suficientă profitabilitate** pentru a menține soliditatea financiară **fără injecții de capital permanente din partea guvernului**; trebuie să existe **standarde ridicate de transparență și de asumare a răspunderii**; **partea operațională sau bancară a unei BNP trebuie lăsată în sarcina conducerii profesionale și să nu fie afectată de interferențe politice**; să existe o **bună gestionare a riscurilor și proceduri solide de control intern** care să împiedice consiliile de administrație ale BNP să ia decizii financiare și organizaționale periculoase.

Totodată, **Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr.1296/2013, (UE) nr.1301/2013, (UE) nr.1303/2013, (UE) nr.1304/2013, (UE) nr.1309/2013, (UE) nr.1316/2013, (UE) nr.223/2014, (UE)**

**nr.283/2014 și a Deciziei nr.541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr.966/2012** statuează la **considerentul nr.185 din Preambul** că *„Respectivele bănci sau instituții aflate în proprietate publică sunt cele mai în măsură să promoveze accesul la fondurile ESI, menținând în același timp neutralitatea concurențială. Rolul și caracteristicile lor specifice pot permite statelor membre să crească utilizarea instrumentelor financiare, în vederea maximizării impactului fondurilor ESI în economia reală. Un astfel de rezultat ar fi în concordanță cu politica Comisiei de a facilita rolul acestor bănci sau instituții aflate în proprietate publică în calitate de administratori de fonduri, atât în contextul implementării fondurilor ESI, cât și în ceea ce privește combinarea fondurilor ESI cu finanțarea din partea FEIS, astfel cum se prevede în special în Planul de investiții pentru Europa”*.

4. În raport de prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, cu modificările și completările ulterioare, precizăm că este obligatorie solicitarea **avizului Băncii Naționale a României**.

Potrivit prevederilor art.3 alin.(2), *„Orice proiect de act normativ al autorităților publice centrale, care privește domeniile în care Banca Națională a României are atribuții, va fi adoptat după ce în prealabil s-a solicitat avizul Băncii Naționale a României. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare”*.

5. La **titlu**, precizăm că acesta nu respectă criteriile stabilite la art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora: *„Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic”* și nu corespunde cu obiectivele menționate în *Expunerea de motive*, în sensul că **soluțiile** preconizate nu instituie reguli **necesare, suficiente și posibile**, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, conform art.6 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, cu titlu de exemplu, subliniem că **titlul** proiectului se referă la *„măsuri privind cadrul general aplicabil băncilor de dezvoltare din România”*, iar **art.1** cuprinde o normă declarativă prin care se afirmă că *„Prezenta lege reglementează cadrul general privind*

*condițiile pe care o bancă de dezvoltare trebuie să le îndeplinească pentru a-și desfășura activitatea pe teritoriul României”.*

Menționăm că, la momentul actual, în România nu există „bănci de dezvoltare”, așa cum rezultă din titlul proiectului, ci prin prezentul proiect se preconizează constituirea și funcționarea acestor bănci de dezvoltare, în principal, în vederea sprijinirii antreprenoriatului și a întreprinderilor mici și mijlocii de a iniția proiecte cu impact asupra economiei naționale și de a impulsiona marile proiecte de infrastructură.

Pe de altă parte, norma de la **art.1** lasă neacoperite „*condițiile pe care o bancă de dezvoltare trebuie să le îndeplinească pentru a-și desfășura activitatea pe teritoriul României*”, întrucât nu enumeră și nici nu detaliază acele condiții.

**6.** La **art.2**, dispoziția de la **alin.(1)** este în contradicție cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare, în sensul că utilizează expresii care nu mai sunt de actualitate, precum „Băncile de dezvoltare din România, denumite în continuare bănci de dezvoltare, sunt instituții de credit care sunt constituite și care funcționează ca bănci”, termenul „bancă” fiind înlocuit de expresia „**instituție de credit**”.

Totodată, sintagma „reglementărilor (...) legislației europene și naționale din domeniul ajutorului de stat (...), ale legislației europene privind administrarea de instrumente financiare din fonduri europene” este generală, fiind necesară revederea și înlocuirea acesteia cu actele normative referitoare la domeniile respective.

Reținem observația și pentru **art.3 alin.(1) și (4)**, precum și pentru restul proiectului, în ceea ce privește expresiile „în conformitate cu legislația Uniunii Europene aplicabilă”, „aplicarea dispozițiilor legislației bancare”, „a legislației în materie de ajutor de stat”, „a legislației europene privind administrarea de instrumente financiare din fonduri europene nerambursabile”, respectiv „a legislației din domeniul finanțelor publice”.

Situații similare se regăsesc și la **art.5 alin.(3)**, în ceea ce privește sintagma „ale legislației date în aplicarea acesteia”.

Totodată, pentru o completă informare, după titlul Legii nr.311/2015 trebuie inserate evenimentele legislative suferite de aceasta, prin introducerea sintagmei „**cu modificările și completările ulterioare**”.

La același alineat, pentru considerente de redactare, abrevierea „UE” din cadrul sintagmei „la nivelul UE” trebuie redată *in extenso*, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

7. La **art.4**, semnalăm că soluțiile legislative preconizate pentru **alin.(1) și (6)**, potrivit cărora „La propunerea Ministerului Finanțelor (...), prin hotărâre a Guvernului se reglementează organizarea și funcționarea fiecărei bănci de dezvoltare”, iar „(...) actul constitutiv se aprobă prin hotărâre a Guvernului, iar **modificările și completările ulterioare ale acestuia urmează a fi efectuate în conformitate cu prevederile Legii societăților nr.31/1990**, republicată, cu modificările și completările ulterioare” sunt contrare dispozițiilor art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „**Banca Națională a României este autoritatea competentă cu privire la reglementarea, autorizarea și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență și ale Regulamentului (UE) nr.575/2013**”.

Totodată, subliniem existența unei contradicții în cadrul aceluiași alineat, respectiv **alin.(6)**, în sensul că actul constitutiv al băncilor de dezvoltare se aprobă prin hotărâre a Guvernului, iar ulterior, modificările și completările ulterioare ale acestuia urmează a fi efectuate în conformitate cu prevederile Legii nr.31/1990.

Pe cale de consecință, este necesară revederea și reanalizarea soluțiilor legislative propuse.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art.5 alin.(2)**, **art.6 alin.(5)**, **art.8 alin.(3) și (4)**, **art.9 alin.(5)** și **art.10 alin.(2)**.

De asemenea, la **alin.(6)**, semnalăm că achiesăm la observațiile din Adresa Ministerului Justiției nr.2/16798 din 28 februarie 2022, care subliniază că operațiunea juridică de modificare sau de completare a actului constitutiv aprobat prin *hotărâre a Guvernului*, conform procedurii prevăzute de *Legea nr.31/1990* poate fi

interpretată ca fiind contrară principiului ierarhiei actelor normative, o hotărâre a Guvernului neputând fi modificată printr-un act fără caracter administrativ și de altă natură juridică.

**8.** La **art.5**, pentru rigoare juridică, expresia corectă este „în numele și pe cont propriu”, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin.(1)**, referitor la textul „*Băncile de dezvoltare acționează în nume și cont propriu, prin resursele proprii și după caz, în numele și contul statului, pe bază de mandat*”, precizăm că acesta este lipsit de claritate și previzibilitate, nefiind reglementat, la nivel primar, cazul în care activitățile ar fi desfășurate în numele și pe contul statului, precum și în numele și pe cont propriu.

La **alin.(2)**, menționăm că **teza a doua** este lipsită de claritate și predictibilitate, în sensul că se prevede faptul că „Pentru activitățile în contul și numele statului se stabilește *legislația aplicabilă, mecanismul și autoritatea de supraveghere*”, norma fiind declarativă, procedeu contrar prevederilor art.8 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora „*Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice*”.

Precizăm că **teza finală** este redactată neclar, nerezultând intenția de reglementare, în sensul că nu este clar cum se va stabili la nivel de hotărâre a Guvernului legislația aplicabilă activităților desfășurate în numele și pe contul statului.

În plus, subliniem că mecanismul și autoritatea de supraveghere la care se face trimitere trebuie să se stabilească la nivel de normă primară.

O situație similară se regăsește și la **alin.(9)** al **art.5**, care prevede că „*Respectarea de către băncile de dezvoltare a legislației în materie de ajutor de stat este independentă de responsabilitățile Băncii Naționale a României*” și la **art.10 alin.(6)**, care dispune că „*Deciziile privind politica bancară trebuie să se bazeze doar pe considerente economice, în ceea ce privește activitățile efectuate în nume și cont propriu, în condiții de piață, respectiv să se bazeze pe mandatele specifice acordate în ceea ce privește activitățile de*

*dezvoltare efectuate, analiza imparțială a acestora fiind primordială în realizarea scopului și activității băncilor de dezvoltare”.*

Apreciem că norma preconizată pentru **alin.(5)**, care dispune că *„Fără a aduce atingere prevederilor art.2 alin.(1), băncile de dezvoltare, în activitatea derulată în numele și contul statului, implementează și/sau administrează instrumente financiare finanțate din fondurile europene și pot acorda finanțări în cadrul fondurilor și inițiativelor de investiții la nivelul Uniunii Europene, inclusiv investiții co-finanțate de Grupul Băncii Europene de Investiții sau de alte instituții financiare internaționale”* nu asigură stabilitate și securitate legislativă, fiind necesară reanalizarea acesteia, întrucât, în formularea actuală, băncile de dezvoltare depășesc prerogativele stabilite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare, și cele acordate de Banca Națională a României.

Semnalăm că textul **alin.(13)** este ambiguu, prin utilizarea sintagmei *„băncile de dezvoltare acționează în mod direct și/sau prin intermediul instituțiilor de credit sau al altor intermediari financiari”*, având în vedere că la **art.2 alin.(1)** s-a prevăzut că acestea *„sunt instituții de credit”*.

Totodată, pentru a putea fi aplicată în contextul dat, norma trebuie să enumere și să detalieze sintagma *„alți intermediari financiari”*.

Menționăm că dispoziția **alin.(15)**, care prevede că *„Activitățile băncilor de dezvoltare în nume și cont stat sunt separate din punct de vedere contabil de activitățile acestora în nume și cont propriu, fiecare dintre aceste activități fiind auditate separat”* nu este redactată potrivit exigențelor prevăzute la art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă”*.

Reiterăm observația pentru **art.9 alin.(1) – (3)**.

**9.** La **art.6 alin.(5)**, apreciem că reglementarea criteriilor în funcție de care se va realiza suplimentarea categoriilor de beneficiari eligibili trebuie realizată la nivel primar.



10. La **art.7 alin.(2)**, semnalăm că nu se poate determina care sunt efectele juridice ale prezumției la care se face referire în text și nici momentul la care se produc aceste efecte juridice, fiind necesară revederea normei.

11. La **art.9 alin.(5)**, precizăm că soluția propusă trebuie reanalizată, în sensul stabilirii la nivel primar a elementelor la care se face trimitere la lit.a) și b).

12. La **art.12**, semnalăm că achiesăm la observațiile din Adresa Ministerului Justiției nr.2/16798 din 28 februarie 2022, care subliniază că o serie de reglementări fac trimitere la necesitatea adoptării prin hotărâre a Guvernului a unor prevederi care țin de organizarea și funcționarea băncilor de dezvoltare, ce privesc detalierea tipurilor de activități în nume și pe cont propriu, în numele și pe contul statului, suplimentarea categoriilor de beneficiari eligibili, constituirea sau majorarea capitalului social, stabilirea cheltuielilor cu taxele, tarifele și alte cheltuieli necesare înființării fiecărei bănci de dezvoltare, condițiile de garantare a obligațiilor băncilor, precum și procedura de numire a membrilor organelor statutare ale fiecărei bănci (**a se vedea art.4 alin.(1), art.5 alin.(2), art.6 alin.(5), art.8 alin.(3) și (4), art.9 alin.(5) și art.10 alin.(2)**).

Apreciem, astfel, că revine inițiatorului să analizeze modalitatea concretă prin care se va realiza răspunderea cu privire la exercitarea atribuțiilor și competențelor băncilor de dezvoltare – societăți cu acționar unic statul român, prin Ministerul Finanțelor, prin raportare la rolul constituțional al Guvernului (art.102 din Constituția României, republicată) și la rolul instituției publice implicate (a se vedea dispozițiile art.4<sup>3</sup> alin.(2) lit.A pct.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale).

**PREȘEDINTE**  
**Florin IORDACHE**



București  
Nr.246/15.03.2022