



București, 08.10.2014

Nr. 8731/DRP

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. Propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice*”, inițiată de domnul deputat PSD Ioan Munteanu împreună cu un grup de deputați – PSD, PNL, PP-DD (Bp. 677/2013, Plx. 282/2014);

2. Propunerea legislativă intitulată „*Lege privind organizarea și funcționarea caselor de ajutor reciproc*”, inițiată de domnul senator PSD Șerban Nicolae (Bp. 19/2014). (Plx. 488/2014)

Cu stimă,

MINISTRU DELEGAT PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

EUGEN NICOLICEA



**DOMNULUI CRISTIAN – ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind organizarea și funcționarea caselor de ajutor reciproc*”, inițiată de domnul senator PSD Șerban Nicolae (Bp. 19/2014, L 247/2014).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului general pentru organizarea și funcționarea caselor de ajutor reciproc (CAR) pe teritoriul României, asocierea acestora în federații și confederații, precum și pentru afilierea internațională.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin soluțiile preconizate „*Se urmărește îmbunătățirea calității serviciilor financiare oferite membrilor persoane fizice și întărirea rolului social al caselor de ajutor reciproc în comunitățile pe care le deserveșc. De asemenea, se vizează și o mai bună selecție, bazată pe calitate și competență managerială*”.

Totodată, prin inițiativa legislativă se propune abrogarea Legii nr. 122/1996 privind regimul juridic al caselor de ajutor reciproc ale salariaților și al uniunilor acestora, republicată.

II. Observații

1. Ca observație generală, considerăm că propunerea legislativă este mult prea generală și cuprinde noțiuni prea vagi pentru a putea oferi un cadru legal eficient și inovator.

În prezent, legislația specială care reglementează activitatea CAR în scopul acordării de credite consumatorilor persoane fizice este formată din *Legea nr. 122/1996, Legea nr. 540/2002 privind casele de ajutor reciproc ale pensionarilor, cu modificările și completările ulterioare*, și anumite articole din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, considerăm că inițiativa legislativă, cel puțin din perspectiva acordării de credite pentru consumatori, nu aduce nimic nou, creează confuzii în raport cu prevederile existente în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010*, referitoare la organizațiile care sunt constituite în avantajul reciproc al membrilor săi (art. 5 din ordonanța de urgență), introduce noțiuni noi, cum ar fi „*împrumut cu dobândă*”, noțiune care nu este prezentă în legea specifică privind creditarea, și care creează, de asemenea, confuzii.

Mai mult decât atât, propunerea legislativă prevede că aceste CAR-uri pot emite acte cu caracter normativ, deși asociațiile nu au, potrivit legii, drept de inițiativă legislativă.

Totodată, precizăm că nu reiese în mod clar care este domeniul de aplicare al actului normativ, neputându-se determina cine urmează a avea calitatea de membru al unei CAR. Astfel, constatăm că definiția dată acestei noțiuni face referire la „*persoane fizice ce obțin venituri legale*” și la îndeplinirea unor „*cerințe legale și formalități procedurale pentru asociere*”, fără, însă, a se preciza care este conținutul de venituri legale și nici pe acela al cerințelor și formalităților cerute pentru asociere, prin urmare definiția fiind ambiguă și confuză.

În plus, constatăm că nu există corelare între conținutul *Expunerii de motive* și cel al inițiativei legislative, în instrumentul de prezentare și motivare făcându-se referire la instituirea unei excepții în sensul excluderii de sub incidența actului normativ a unor categorii de membri, respectiv pensionarilor și membrilor constituiți în asociații potrivit unor legi speciale, iar propunerea legislativă neconținând o astfel de excludere.

2. În opinia noastră, prevederile formulate în inițiativa legislativă nu sunt de natură să acomodeze premisele enunțate în *Expunerea de motive*, ci, dimpotrivă, îndepărtează actul normativ de scopul declarat.

Astfel, rolul social al activității CAR s-ar putea dilua prin introducerea obligației CAR-urilor de a stabili reguli de prudențialitate la acordarea împrumuturilor, în condițiile în care, în prezent, publicul țintă al acestor entități îl reprezintă un segment de debitori neeligibili pentru sectorul creditorilor supravegheați prudențial. În acest context, considerăm că eventualele reguli de prudență impuse activității CAR-urilor trebuie elaborate într-un mod în care să se asigure menținerea apanajului specific acestui sistem, respectiv să permită accesul categoriilor de persoane vizate și în prezent de sistemul CAR la finanțări cu costuri reduse, astfel încât să poată fi susținut rolul social al acestei construcții specifice de asociere și întrajutorare. Pentru consolidarea premiselor atingerii scopului social și având în vedere că sunt CAR-uri care percep costuri ridicate pentru finanțarea membrilor lor, ar fi fost oportună introducerea în legislație a plafonării acestor costuri. În susținerea unei astfel de abordări, arătăm faptul că legiuitorul comunitar recunoaște că structurile de asociere de acest tip cuprind intrinsec elemente care asigură protejarea membrilor săi (spre exemplu, art. 5 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010*, care transpune *Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului*).

Considerăm că renunțarea la criteriile actuale de asociere erodează rolul social al CAR-urilor, fiind eliminat scopul intrinsec de constituire și conceptul de promovare a intereselor membrilor acestora. Specificitatea și particularitățile care reunes, în baza unor criterii clar determinate, membrii CAR-urilor, ca și entități fondate pe principiile solidarității și întrajutorării, diferențiază fondurile atrase de la aceștia, în vederea acordării de credite în cadrul acestor entități, de cele atrase de către instituțiile de credit, în îndeplinirea obiectului lor de activitate.

3. Referitor la funcția de economisire, ce se dorește a fi stimulată, propunerea legislativă nu cuprinde prevederi exprese în acest sens. Trebuie avut în vedere, însă, că o astfel de activitate ar aduce CAR-urile sub incidența legislației aplicabile instituțiilor de credit, ceea ce ar conduce, pe cale de consecință, la erodarea sistemului de CAR-uri, în condițiile în care cerințele prudențiale impuse instituțiilor de credit nu ar putea fi îndeplinite de CAR-urile existente în prezent în România.

În acest context, referitor la eliminarea obligației CAR-urilor de a returna cotizațiile membrilor care se retrag, precizăm că reglementarea regimului cotizațiilor, potrivit actualei legi, fundamentează permisiunea acordată CAR-urilor să primească fonduri în absența statutului de instituție de credit.

Astfel, apreciem imperios necesară menținerea dispozițiilor care justificau diferențierea CAR-urilor de instituțiile de credit.

Acordarea posibilității CAR-urilor de a înființa societăți induce riscul ca, în situația unei performanțe reduse a acestora, resursele disponibile ale CAR-urilor (destinate întrajutorării membrilor) să fie deturnate de la scopul declarat.

4. Un alt aspect important este eliminarea atribuțiilor de supraveghere ale Uniunii Naționale și uniunilor teritoriale ale CAR-urilor, care se propun a fi înlocuite cu monitorizarea de către federațiile CAR-urilor, fără a se detalia competențe și responsabilități și fără a se furniza instrumente de lucru. Acest aspect, coroborat cu faptul că se circumstanțiază modul de realizare a controlului activității CAR-urilor și a federațiilor acestora de către Ministerul Finanțelor Publice și de „*alte autorități publice stabilite prin lege*”, s-ar putea traduce într-o relaxare a regimului de supraveghere a CAR-urilor, ceea ce ar contraveni unuia dintre scopurile declarate în instrumentul de prezentare și motivare.

Din perspectiva argumentelor anterior prezentate, apreciem că inițiativa legislativă nu numai că nu răspunde unor necesități apărute în practică, dar ar putea genera, prin eliminarea unor elemente de fond conținute de *Legea nr. 122/1996*, unele probleme noi, conexe aplicării.

5. Apreciam că grupajul de definiții propus la **art. 2** al inițiativei legislative nu respectă cerințele impuse de art. 25 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căruia „*În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite*”.

Astfel, definiția noțiunii de „*fond social*”, respectiv „*fond bănesc constituit din contribuția acumulată a membrilor*”, nu este corelată cu textul propus pentru **art. 3** din inițiativa legislativă, care prevede că „*dobânda este utilizată exclusiv pentru constituirea fondului social*”.

Referitor la noțiunile de „*afiliere*”, „*federație*” și „*cadru fiscal general*”, arătăm că acestea sunt utilizate în sensul lor obișnuit, astfel că nu se impune o nouă definire. În plus, menționăm că noțiunea de „*federație*” are un conținut identic cu cel prevăzut de *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare*. Actul normativ menționat prevede, la art. 35 alin. (1), că „*Două sau mai multe asociații sau*

fundații se pot constitui în federație”, creându-se, astfel, paralelism legislativ, operațiune interzisă de art. 16 din *Legea nr. 24/2000*.

Cu privire la definiția noțiunii de „*reglementări interne*”, precizăm, pe de o parte, că definiția este circulară, termenul definit regăsindu-se în termenul definitor (reglementările interne reprezintă ansamblul de norme stabilite prin regulament), iar, pe de altă parte, referirea la „*act cu caracter normativ*” este improprie, acest caracter avându-l doar legile, ordonanțele și hotărârile.

De asemenea, considerăm că este deficitar redactată și noțiunea de „*uniune de credit*”, neputându-se determina ipoteza normativă ce se intenționează a se reglementa.

6. La **art. 3** al inițiativei legislative constatăm că nu se poate determina caracterul cheltuielilor deduse, adică atât cele legale, cât și cele statutare, și, în plus, textul nu este corelat cu **art. 5**, care face referire doar la cheltuielile statutare.

7. În ceea ce privește textul propus la **art. 4 alin. (2)**, care instituie interdicția pentru o casă de ajutor reciproc de a fi asociată în același timp în mai multe federații, apreciem că se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu dispozițiile art. 40 din *Constituția României, republicată*, privind *dreptul la liberă asociere*. În consecință, apreciem că ar fi fost necesară justificarea în Expunerea de motive a introducerii unei asemenea limitări, pentru a se putea aprecia proporționalitatea și, implicit, dacă o asemenea măsură legislativă este necesară într-o societate democratică în raport de art. 53 din *Constituție*.

Referitor la textul propus pentru **art. 4 alin. (3)**, care instituie dreptul federațiilor de a monitoriza activitățile asociațiilor din care sunt constituite, precizăm că textul este lapidar formulat. Astfel, semnalăm că nu reiese în ce constă monitorizarea, care este obiectul acesteia și nici care sunt efectele unei asemenea monitorizări.

8. Cu privire la textul propus la **art. 6** al inițiativei legislative, referitor la actele normative cu care urmează a se corela măsurile legislative preconizate, apreciem că ar fi fost necesar ca, în temeiul art. 13 din *Legea nr. 24/2000*, trimiterea să se facă expres la actul normativ cu care se află în conexiune. Aceeași observație o reiterăm și în ceea ce privește textul **art. 8** din propunerea legislativă.

9. Referitor la textul propus pentru **art. 7 lit. a)** al inițiativei legislative, menționăm că asociațiile nu au obiect de activitate, ci scop, fiind persoane

juridice de drept privat fără scop patrimonial, conform art. 1 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*.

Raportat la cele menționate, apreciem că reglementarea este neclară și ambiguă, prezentând, prin urmare, vicii de neclaritate și imprecizie, ceea ce poate conduce la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale¹, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

10. În ceea ce privește soluțiile preconizate la **art. 8 alin. (1)** din propunerea legislativă, precizăm că Ministerul Finanțelor Publice nu are atribuții de supraveghere a entităților care efectuează activități de creditare (împrumut).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,



Victor-Viorel PONTA

Domnului deputat **Valeriu Ștefan ZGONEA**

Președintele Camerei Deputaților

¹ Decizia nr. 1/2012, Decizia nr. 743/2011