

Independența Băncii Naționale a Moldovei în pericol?

Recomandări de politici pentru sporirea independenței și transparenței băncii centrale

DOCUMENT DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ ECONOMICĂ

Autor:

Adrian Lupușor

Chișinău, decembrie 2013

Disclaimer

Acest material/publicație este realizat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida) și Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Guvernului Suediei, Sida sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



Cuprins:

■ Mesaje cheie	4
■ Introducere	6
■ De ce băncile centrale trebuie să fie independente?	7
■ Evaluarea independenței BNM	9
■ Concluzii și recomandări de politici	20

Tabele:

Tabel 1. Scorul de independență al BNM (în baza sintezei din tabelul 2)....	9
Tabel 2. Diagnosticarea independenței BNM în baza cadrului legal.....	10
Tabel 3. Evaluarea nivelului de transparență privind activitatea BNM	17

■ Mesaje cheie

În ultima perioadă, Banca Națională a Moldovei (BNM), care stabilește și promovează politica monetară și valutară în Republica Moldova și are obiectivul fundamental de asigurare și menținere a stabilității prețurilor, a fost supusă mai multor presiuni din partea altor instituții ale statului. De regulă, acțiunile au avut drept scop intervenirea indirectă din partea Guvernului și Parlamentului în procesul decizional din cadrul băncii, sfidând bunele practici internaționale privind independența băncilor centrale. Printre recente tentative de acest gen poate fi menționată hotărârea Curții Constituționale de la 1 octombrie 2013 de a declara drept neconstituționale prevederile din Legea cu privire la BNM conform cărora unele acte ale băncii BNM nu puteau fi suspendate. O altă inițiativă recentă din partea Guvernului, dar la care ulterior s-a renunțat, viza Proiectul de Lege cu privire la crearea comitetului de stabilitate financiară prin care Guvernul putea da ordine directe BNM.

Acțiunile respective riscă să afecteze negativ stabilitatea prețurilor și, respectiv, creșterea economică și bunăstarea populației, din cauza subminării eficienței politicii monetare promovate de către BNM. Conform experienței altor state și a evidențelor empirice internaționale, nivelul de independență a băncilor centrale este corelat negativ cu nivelul și volatilitatea inflației. Prin urmare, cu cât băncile centrale sunt mai vulnerabile la presiunile din parte a actorilor politici, cu atât eficiența politicilor monetare este mai slabă, iar efectele adverse asupra economiei sunt evidente: erodarea puterii de cumpărare a populației, descurajarea investițiilor productive (pe termen lung) în favoarea celor speculative (pe termen scurt), distorsionarea sistemului de impozitare și scumpirea creditelor.

Nivelul de independență al BNM este estimat cu un scor mediu de 0,64 din 1,00 puncte maxim, principalele lacune fiind atestate la capitolul independenței instituționale (0,45 din 1,00 puncte maxim). Actele normative adoptate de BNM sunt supuse procedurii de expertiză juridică și înregistrare în Registrul actelor departamentale, efectuată de Ministerul Justiției. În virtutea efectelor atribuite acestei proceduri¹, intrarea în vigoare a actelor normative ale BNM este condiționată de rezultatele expertizei juridice și de înregistrarea actelor normative ale BNM în Registrul actelor departamentale. Procedura poate dura prea mult timp, fapt ce subminează capacitatea băncii de a reacționa prompt la anumite riscuri din sistemul bancar și, totodată, expune banca centrală la eventuale presiuni din partea actorilor politici. O altă latură problematică ține de independența personală și financiară, fiind apreciate cu 0,60 și, respectiv, 0,63 din 1,00 puncte maxim. Printre principalele probleme pot fi menționate: obligativitatea BNM de a aproba devizul de cheltuieli în baza unui regulament coordonat cu comisia parlamentară de profil; obligarea BNM de a transfera o parte din profitul net în bugetul de stat; lipsa restricțiilor privind procurarea de către BNM a valorilor mobiliare de stat pe piața secundară; membrii Consiliului de Administrație, cu excepția Guvernatorului, pot fi destituiți relativ ușor din funcție (cu o majoritate simplă de voturi în Parlament). O analiză detaliată a acestor deficiențe este prezentată în tabelul 2.

O bună parte din neajunsurile menționate pot fi eliminate în rezultatul adoptării unor acte legislative care la moment se află în proces de examinare în Parlament, dar adoptarea cărora se târăgănează. În particular, este vorba despre proiectul legii nr. 487 și nr. 537 pentru modificarea și completarea legii cu privire la Banca Națională a Moldovei. Potrivit acestora, BNM va putea aproba în mod independent devizul de cheltuieli, se exclude obligativitatea virării în

¹ Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale, pct.6 și Anexa 1 la Hotărâre, pct.12

bugetul de stat a 50% din profitul băncii pentru distribuire, se specifică mai clar independența instituțională și personală a BNM, se exclude obligativitatea consultării cu Guvernul pe marginea stabilirii regimului cursului valutar, precum și se îmbunătățește corporativă a băncii centrale. Totodată, pentru a evita suspendarea actelor BNM din interese politice s-a propus completarea Legii cu privire la BNM cu prevederea conform căreia contestarea poate fi făcută în termen de 30 de zile la Consiliul de Administrație a băncii, prin depunerea unei cereri prealabile. O altă completare importantă a proiectului de lege este faptul că cererile de contestare a actelor BNM se examinează de instanța de judecată doar sub aspectul procedurii de adoptare. Tergiversarea adoptării de către Parlament a acestor prevederi ar putea indica asupra lipsei de interes din partea actorilor politici de a ceda anumite pârghii importante prin care aceștia pot crea presiuni asupra BNM.

Înlăturarea deficiențelor privind independența BNM este o condiție esențială pentru asigurarea stabilității prețurilor pe termen lung. În acest sens, cadrul legal și instituțional trebuie să stabilească reguli mai clare conform cărora banca centrală interacționează cu alte instituții ale statului. Totodată, este necesar de eliminat multiplele pârghii care expun BNM la riscul unor eventuale presiuni din partea actorilor politici. Aceasta ține de asigurarea autonomiei instituției în adoptarea devizelor de cheltuieli, asigurarea unor criterii clare cu privire la condițiile de suspendare din partea instanțelor de judecată a actelor normative ale BNM, eliminarea obligativității avizării actelor BNM la Ministerul Justiției, specificarea interdicțiilor de deținere a unor funcții înalte în instituțiile publice și financiare private de către membrii organelor de conducere ai băncii centrale cu ceva timp până și după exercitarea mandatului, precum și alte măsuri menite să fortifice independența BNM.

Fortificarea independenței BNM trebuie să fie corelată cu creșterea nivelului de transparență a activității acesteia. Nivelul de transparență al BNM este estimat cu un scor de 0,70 din 1,00 puncte maxim (tabel 3). La acest capitol au fost depistate anumite devieri de la bunele practici internaționale. Astfel, procesele verbale ale ședințelor Consiliului de Administrație sunt publicate cu o întârziere de 6 luni, nu sunt publicate sondajele privind așteptările inflaționiste ale populației și agenților economici, precum și modelele utilizate la prognoza inflației. Totodată, BNM ar putea să valorifice mai bine resursele și potențialul în ceea ce privește intensificarea activității de cercetare în diverse domenii macroeconomice și macrofinanciare.

Autoritățile trebuie să trateze problema independenței și transparenței BNM în mod complex, evitând soluționarea izolată doar a unor lacune depistate. Chiar dacă banca beneficiază de un nivel relativ înalt de independență operațională (scor: 0,87 din 1,00 puncte maxim), aceasta este subminată de deficiențele menționate la capitolul independenței instituționale, personale și financiare. Drept rezultat, suferă întregul proces decizional și eficiența politicii monetare promovate de către BNM.

Fortificarea independenței BNM se înscrie și în procesul de ajustare la normele și practicile UE în domeniu. Astfel, este necesar de ajustat cadrul regulator autohton la principiile de funcționare a Băncii Centrale Europene (BCE), Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la concluziile Rapoartelor de convergență ale BCE. În ultima instanță, independența băncilor centrale este un pilon fundamental al oricărui sistem de economie de piață și este o condiție esențială pentru aderarea la UE.

■ Introducere

Banca Națională a Moldovei (BNM) este principala instituție publică responsabilă de menținerea stabilității prețurilor și a sistemului bancar. Prin urmare, importanța acesteia este una incontestabilă, iar politicile sale au un impact nemijlocit asupra calității vieții populației și dezvoltării sustenabile a țării. Succesul în atingerea obiectivelor stipulate depinde în mod direct de nivelul de independență instituțională, personală, operațională și financiară a BNM. Totodată, principiile de bază ale independenței băncilor centrale sunt stipulate în cele mai importante documente comunitare, cum ar fi Tratatul privind funcționarea Uniunea Europeană sau Protocolul nr.4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și cel al Băncii Centrale Europene. Astfel, orice interferență a forțelor politice în procesul decizional al băncilor centrale contravine atât normelor europene, cât și bunelor practici internaționale, iar riscurile unor asemenea interferențe pentru bunăstarea populației și dezvoltarea țării sunt iminente.

În ultima perioadă au avut loc o serie de acțiuni care au fost în contradicție cu principiile menționate și riscă să lezeze independența BNM. Printre acestea se numără și decizia Curții Constituționale din 1 octombrie 2013 de a declara drept neconstituțională excluderea din competența instanțelor de judecată a posibilității de a suspenda executarea actelor BNM (cu excepția celor ce țin de retragerea licenței băncii și de lichidare a băncii). O altă inițiativă vizează proiectul de Lege privind crearea Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară, ulterior exclusă de pe agenda Guvernului, care instituționaliza un mecanism prin care membrii Guvernului puteau da ordine BNM². Totodată, în procesul ajustării Legii cu privire la BNM a existat intenția din partea executivului de a alocă unui reprezentant al Guvernului un loc în cadrul Consiliului de Supraveghere. În același context, unul din vice-gubernatorii numiți în funcție în luna iulie a deținut anterior funcții înalte în Guvern.

Acțiunile respective riscă să submineze independența BNM și, prin urmare, să afecteze capacitatea acesteia de a asigura stabilitatea prețurilor și a sistemului bancar din țară. Totodată, asemenea inițiative distanțează cadrul normativ autohton de practicile comunitare, fiind în contradicție cu vectorul strategic de integrare europeană urmat de autoritățile moldovene.

Prezentul document de politici are drept scop de a identifica principalele lacune legislative și instituționale care afectează sau riscă să afecteze independența BNM, precum și de a oferi un set de recomandări menite să amelioreze situația în acest domeniu. Documentul este structurat în modul următor: în prima parte este argumentată necesitatea asigurării independenței băncilor centrale; în a doua parte este evaluat nivelul de independență și transparență al BNM; în funcție de carențele depistate, documentul este încheiat cu stipularea concluziilor și a recomandărilor menite să fortifice independența și transparența BNM.

² A. Lupușor (2013): „Intervenția pe marginea Proiectului de lege privind Comitetul Național pentru Stabilitatea Financiară”, Expert-Grup, <http://www.expert-grup.org/ro/activitate/item/838-interven%C8%9Bia-pe-marginea-proiectului-de-lege-privind-comitetul-na%C8%9Bional-pentru-stabilitatea-financiar%C4%83&category=5>

■ De ce băncile centrale trebuie să fie independente?

Creșterea galopantă a inflației în anii '80 pe fondul ineficienței politicilor monetare au determinat necesitatea sporirii independenței băncilor centrale în toată lumea. Aceasta a implicat divizarea clară dintre politica monetară și cea fiscală și excluderea pârghiilor prin care Guvernul și politicienii pot interveni în procesul decizional din cadrul băncilor centrale. Drept rezultat, a sporit eficiența și credibilitatea politicii monetare, iar creșterea prețurilor a fost stabilizată.

Conform estimărilor empirice, **țările cu un nivel mai înalt de independență a băncilor centrale se bucură de o stabilitate mai mare a prețurilor**³. Astfel, cu cât alte autorități publice intervin mai puțin în activitățile interne și procesul decizional al băncilor centrale, cu atât crește și eficiența băncilor în realizarea obiectivelor sale de bază. Efectele acestei politici sunt evidente. Asigurarea stabilității prețurilor contribuie la bunăstarea populației și creează premisele necesare unei dezvoltări economice sustenabile și inclusive. Drept rezultat, la moment independența băncii centrale a devenit un element indispensabil pentru funcționarea normală a economiei de piață și pentru asigurarea unei creșteri economice neinflaționiste⁴.

Există trei argumente majore în favoarea asigurării independenței băncilor centrale: (i) bazat pe teoria „public choice” și ține de independența personală și instituțională; (ii) bazat pe relația dintre autoritatea fiscală și cea monetară și vizează independența financiară; și (iii) bazat pe „dilema prizonierului”, care ține de independența operațională. În toate trei cazuri, lezarea independenței băncii centrale duce la un nivel sub-optimal al inflației și induce incertitudine în economie.

Conform teoriei „public choice” băncile centrale pot fi expuse presiunilor din partea exponenților guvernării pentru a racorda politica monetară la obiectivele politicienilor⁵. Aceasta implică promovarea unei politici monetare a ratelor mici fapt ce, pe termen scurt, are efecte stimulative pentru economie și, respectiv, sporește încasările bugetare. Totodată, o politică monetară relaxată permite Guvernului să se împrumute în condiții mai avantajoase pe piața locală. Însă, perpetuarea unei politici monetare extensive creează riscuri iminente inflaționiste, cu efecte adverse pe termen lung pentru economie.

Divergențele dintre generozitatea fiscală a Guvernelor și prudența monetară a băncilor centrale devin în special acute în perioade (pre)electorale când politica fiscală este utilizată pentru maximizarea capitalului electoral a partidelor/coalitiei aflate la conducere⁶. Prin urmare, politicienii și, inclusiv, executivul, tind să exercite presiuni asupra băncilor centrale de a promova o politică monetară mai relaxată în perioade pre-electorale. La modul practic, presiunile pot viza diminuarea sau menținerea la nivel scăzut a ratelor de politică monetară, deprecierea monedei naționale sau injecții de lichidități prin procurări de titluri de stat pe piața secundară înainte de alegeri.

Pe parcursul ultimilor ani, a devenit clar faptul că responsabilii de politica monetară și cei de politica fiscală, deseori, vorbesc limbi diferite și pot urmări interese diametral opuse.

³ Crowe C., Meade E.E. (2008): „Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness”, IMF Working Papers, WP/08/119

⁴ Principalele repercusiuni ale inflației sunt: 1) erodarea puterii de cumpărare și a economiilor; 2) creșterea incertitudinii și, respectiv, diminuarea atractivității investiționale a economiei; 3) creșterea ratelor nominale ale dobânzilor la credite; 4) distorsionarea sistemului de impozitare.

⁵ Buchanan J. M., Wagner R. M. (1977): „Democracy and Deficit”, New York, Academic Press, 1977

⁶ Hyde S.D., O'Mahony A. (2010): „International Scrutiny and Pre-Electoral Fiscal Manipulations in Developing Countries”, The Journal of Politics, Vol. 72, ediția 03, pag: 690-704

Spre exemplu, creșterea dobânzilor de politică monetară subminează posibilitățile Ministerului Finanțelor de a se împrumuta la rate avantajoase și, prin urmare, împiedică promovarea unei politici bugetare extensive. Prin urmare, Guvernul are motivația să creeze presiuni asupra băncilor centrale pentru a asigura finanțarea deficitului bugetar la costuri minime. Astfel, dacă cadrul legal și instituțional nu garantează un nivel adecvat de independență pentru băncile centrale, acestea ar putea ceda presiunilor respective, fapt ce implică un puternic și persistent efect inflaționist⁷.

Conform celui de-al treilea argument în favoarea independenței băncilor centrale, **politicienii sunt tentați să impulsioneze activitatea economică influențând banca centrală să creeze un șoc, fie prin majorarea neașteptată a banilor în circulație sau prin diminuarea-surpriză a ratelor de politică monetară.** Însă, acțiunile respective tind să nu aducă efectul scontat datorită așteptărilor raționale ale agenților economici, care pot anticipa un asemenea comportament al băncii centrale. Astfel, creșterea așteptărilor inflaționiste duce la un nivel sub-optimal al inflației, care persistă în timp.

Cea mai gravă repercusiune pe termen lung ține de subminarea credibilității politicii monetare. Incapacitatea băncilor centrale de a face față presiunilor din partea actorilor politici lezează încrederea din partea agenților economici în autoritatea monetară și afectează esențial eficiența politicilor monetare. Erodarea nivelului de confidență în banca centrală implică repercusiuni de lungă durată și poate rezulta în scăparea inflației și a cursului de schimb de sub controlul autorității.

Prin urmare, există un consens academic larg privind necesitatea asigurării independenței băncilor centrale. Potrivit bunelor practici⁸, aceasta presupune câteva principii de independență:

- i. Independența personală – eliminarea oricăror posibilități prin care politicienii pot crea presiuni asupra băncilor centrale prin influențarea numirii în funcție sau concedierii guvernatorului și a membrilor consiliului de administrație.
- ii. Independența instituțională – băncile centrale nu pot primi ordine sau instrucțiuni din partea altor instituții (Parlament, Guvern, Președinție etc.) privind îndeplinirea atribuțiilor sale.
- iii. Independența operațională – autonomia băncilor comerciale în formularea obiectivelor de politici și stabilirea în mod independent a instrumentelor necesare atingerii obiectivelor respective.
- iv. Independența financiară – interzicerea oricăror finanțări din partea băncilor centrale a sectorului public și a altor instituții afiliate statului și utilizarea bugetului aprobat de consiliul de administrație.

Nivelul înalt de independență trebuie să fie contrabalansat de creșterea transparenței și responsabilității băncilor centrale, precum și de limitarea nivelului de discreție a acestora.

Principala critică invocată împotriva asigurării băncilor centrale cu un nivel atât de larg de independență este faptul că aceasta creează un deficit de democrație: populația nu poate controla și influența procesul decizional al băncilor centrale. Prin urmare, activitatea acestor instituții tinde să fie transparentizată, iar limitele de discreție – stipulate cât mai clar.

⁷ Sargent T.J., Wallace N. (1981): „Some Unpleasant Monetarist Arithmetic”, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 5, pp. 1-17

⁸ Smaghi L.B. (2007): „Central Bank Independence: From Theory to Practice”, Conference „Good Governance and Effective Partnership”

■ Evaluarea independenței BNM

Nivelul independenței BNM⁹ este estimat la 64%: scorul independenței BNM este de 0,64 din 1,0 puncte maxim. Cele mai mari lacune sunt atestate la capitolul independenței instituționale (0,45 din 1,0 puncte maxim), în timp ce BNM beneficiază de un nivel relativ înalt de independență operațională (0,87 din 1,0 puncte maxim). Independența personală și cea financiară sunt la fel de problematice (Tabel 1).

Tabel 1. Scorul de independență al BNM (în baza sintezei din tabelul 2)

Tipurile de independență	Scor (maxim: 1,0)
Independența personală	0,60
Independența instituțională	0,45
Independența operațională	0,88
Independența financiară	0,63
Scor total	0,64

Sursa: estimările EXPERT-GRUP

Cadrul legal care reglementează activitatea BNM nu este perfect și prevede mai multe pârgii prin care instituțiile statului pot crea presiuni asupra autorității monetare. Deși, pe parcursul ultimilor ani au fost operate o serie de îmbunătățiri la legislație, banca centrală rămâne vulnerabilă la potențiale presiuni din partea Parlamentului sau Guvernului. Astfel, majoritatea actelor adoptate de BNM pot fi suspendate în rezultatul sesizării în instanțele de judecată¹⁰, actele normative ale BNM sunt supuse procedurii de expertiză juridică și înregistrare în Registrul actelor departamentale, efectuată de Ministerul Justiției, intrarea în vigoare a actelor normative ale BNM este condiționată de rezultatele expertizei juridice și de înregistrarea actelor normative ale BNM în acest Registru (proceduri consumatoare de timp), nu sunt prevăzute restricții pentru activitatea

⁹ Metodologia a fost bazată pe un chestionar de 20 de întrebări (câte 5 întrebări pe fiecare pilon al independenței) care vizează principiile de independență ale băncilor centrale. Metodologia este bazată pe lucrarea lui Cukierman A., Webb S.B. și Neyapti B. (1992): „Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, The World Bank Economic Review, Vol. 6, No. 3: p. 353 – 398, și lucrarea lui Crowe C., Meade E.E. (2008): „Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness”, IMF Working Papers, WP/08/119

¹⁰ Prin Legea nr. 31 din 07.03.2013 s-a anulat posibilitatea de suspendare până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanțele de judecată a actelor BNM în câteva domenii importante de activitate a acesteia (a se vedea art. 11 alin. (4) al Legii cu privire la BNM modificată de Legea nr. 31). La 01.10.2013 Curtea Constituțională (CC), la sesizarea unui deputat, a adoptat hotărârea cu privire la constituționalitatea acestor modificări. CC a decis că actele BNM ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor cu privire la administrarea specială asupra băncii și a actelor adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de BNM urmează a fi pasibile suspendării, până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanță. Suspendarea actului poate fi dispusă la cererea reclamantului sau din oficiu de instanța de judecată. O astfel de hotărâre a CC este destul de problematică, deoarece deschide un domeniu larg de activitate a BNM sesizărilor de către orice persoană sau suspendării de către instanță din oficiu, ceea ce ar putea bloca activitatea BNM pentru o perioadă de timp. Deși CC în hotărârea din 15.11.2011 a argumentat temeinic constituționalitatea retragerii licenței unei bănci de către BNM și nu de către o instanță de judecată și a menținut în hotărârea din 01.10.2013 prevederea legală cu privire la excluderea posibilității de suspendare a actelor BNM cu privire la retragerea licenței sau în procesul de lichidare a băncii, CC nu a explicat diferența esențială dintre aceste domenii și celelalte, pentru care s-a menținut posibilitatea suspendării actului BNM. Spre exemplu, un act al BNM în domeniul politicii monetare și valutare este actul BNM cu privire la rezervele obligatorii pe care băncile sunt obligate să le mențină înghețate sau ratele de bază la care băncile se pot împrumuta de la BNM. Este greu de înțeles cum se încalcă accesul la justiție al unei persoane care poate ataca actul respectiv al BNM și obține hotărârea instanței de judecată în 3 luni, fără a avea posibilitatea de a-l suspenda. Este puțin probabil ca astfel de acte în general să poată fi atacate sau solicitată suspendarea acestora. Dar, este destul de probabil ca acte ale BNM ce țin de calitatea acționarilor să fie atacate și solicitată suspendarea de către instanța de judecată. Un alt aspect problematic ține de necesitatea în general a posibilității de suspendare a actelor BNM. Actele BNM sunt aplicabile unui șir de persoane și dacă acestea sunt atacate în instanță și suspendate, atunci înseamnă că se suspendă posibilitatea unui grup de persoane de aplicarea actului contestat pentru a răspunde solicitărilor unei persoane. Balanța între interesul general și individual nu pare a fi una echitabilă în acest caz. Și nu în ultimul rând, nu este clară necesitatea posibilității de suspendare a actelor BNM din considerentul scopului suspendării. Suspendarea actului BNM este o măsură asiguratorie. Măsurile asiguratorii se aplică de judecător doar în circumstanțe care justifică aplicarea acestora, scopul fiind asigurarea executării hotărârii. În cazul BNM, această instituție oricând va exista și va putea fi obligată să execute hotărârea instanței de judecată, de aceea nu este clar de ce lipsa posibilității de a suspenda actul BNM ar încălca accesul la justiție a oricărei persoane. În concluzie, se pare că hotărârea CC creează posibilități de a suspenda actele BNM, care ar putea să-i afecteze activitatea. În astfel de circumstanțe practica judiciară devine extrem de importantă. Judecătorii ar trebui să examineze foarte atent și detaliat toate cererile de suspendare a actelor BNM.

trecută și ulterioară a membrilor Consiliului de Administrație în instituțiile statului, BMN este obligată să vireze o parte din soldul profitului net în bugetul de stat, devizul de cheltuieli se aprobă de BNM în baza unui regulament coordonat cu comisia parlamentară de profil etc. Sinteza acestor devieri de la bunele practici internaționale este prezentată în tabelul 2.

Tabel 2. Diagnosticarea independenței BNM în baza cadrului legal

INDICATORUL	CODIFICAREA	NOTA ATRIBUITĂ	COMENTARIU
<i>Independența personală (0,6 din 1,0 puncte maxim)</i>			
Cine numește în funcție Guvernatorul?		0,5	Guvernatorul Băncii Naționale se numește de Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului (art. 23, (2), din Legea cu privire la BNM)
Consiliul de Administrație	1		
Un consiliu format din reprezentanții BNM, Guvernului și Parlamentului -	0,75		
Parlamentul	0,5		
Executivul	0,25		
Unul sau câțiva membri ai executivului	0,00		
Pentru ce perioadă este numit Guvernatorul?		0,75	Membrii Consiliului de administrație se numesc pe termen de 7 ani (art. 23, (6), din Legea cu privire la BNM)
Peste 8 ani	1,00		
6 – 8 ani	0,75		
5 ani	0,50		
4 ani	0,25		
Sub 4 ani	0,00		
Cum se demite Guvernatorul?		0,83	Guvernatorul și ceilalți membri ai Consiliului de administrație se destituie din funcție la propunerea Președintelui Parlamentului (art. 27, (1), din Legea cu privire la BNM). Totuși, destituirea este condiționată de o serie de încălcări ce nu țin de politica urmată de BNM.
Nu sunt stipulate condiții pentru demitere	1,00		
Doar pentru motivate ce nu sunt legate de politica urmată de BNM	0,83		
La discreția Consiliului de Administrație	0,67		

La discreția legislativului	0,50		
Demitere necondiționată, posibilă la discreția legislativului	0,33		
La discreția executivului	0,17		
Demitere necondiționată, posibilă la discreția executivului	0,00		
Cu ce număr de voturi este demis Guvernatorul și membrii Consiliului de administrație?		0,67	Guvernatorul se destituie din funcție de Parlament cu votul a 2/3 din numărul total al deputaților. Membrii Consiliului de administrație se destituie din funcție de Parlament cu majoritatea simplă de voturi (50% + 1) de la numărul total al deputaților (art. 27, (3), din Legea cu privire la BNM).
Cu majoritate constituțională (2/3 sau 3/5 din voturi), atât Guvernatorul cât și membrii Consiliului de administrație	1,00		
Guvernatorul - cu majoritate constituțională, iar membrii Consiliului de administrație - cu majoritate simplă (50%+1)	0,67		
Toți sunt demisi cu majoritate simplă	0,33		
Toți sunt demisi la propunerea Președintelui Parlamentului	0,00		
Are dreptul Guvernatorul să dețină alte funcții publice în trecut sau pe viitor?		0,25	Legea cu privire la BNM interzice membrilor Consiliului de Administrație, pe durata mandatului, să facă parte din partide sau formațiuni social-politice, să desfășoare activități cu caracter politic ori să participe la ele, să facă agitație electorală în favoarea unui partid sau a unei formațiuni social-politice (art. 23, (6^1). Însă, legislația nu stipulează careva restricții privind deținerea altor funcții publice, atât în trecut, cât și pe viitor.
Nu	1,00		
Doar cu permisiunea executivului	0,50		
Lipsa de prevedere în legislație	0,00		

Independența instituțională (0,45 din 1,0 puncte maxim)

Există membri ai Guvernului sau Parlamentului în componența organelor de conducere ai BNM?		1,00	În componența Consiliului de Administrație nu figurează membri din partea Guvernului, Parlamentului sau a altor instituții publice
Nu	1,00		
Da	0,00		
Legislația stipulează careva restricții cu privire la activitatea profesională precedentă în Guvern a membrilor Consiliului de Administrație?		0,00	Legislația nu prevede nici o restricție în acest sens. Unul din membrii Consiliului de Administrație a deținut anterior funcția de vice-ministru de Finanțe.
Da	1,00		
Nu	0,00		
Este necesară avizarea actelor emise de BNM de către alte instituții publice?		0,50	Actele legislative emise de BNM, până a intra în vigoare, necesită a fi avizate de către Ministerul Justiției. Totuși, avizarea ține de respectarea rigorilor specifice unor documente juridice și nu implică expertiza conținutului și esenței actelor respective.
Nu	1,00		
Da, pentru a verifica rigorile procedurale, nu și de conținut	0,50		
Da	0,00		
Actele emise de BNM intră în vigoare imediat după adoptare sau după proceduri care nu pot fi influențate de bancă?		0,50	Actele normative adoptate de BNM sunt supuse procedurii de expertiză juridică și înregistrare în Registrul actelor departamentale, efectuată de Ministerul Justiției, procedură de care este condiționată intrarea în vigoare a actului normativ adoptat de BNM. În modul în care este reglementată în prezent ¹¹ , această procedură nu echivalează cu avizarea actului normativ, ci cu o revizuire a actelor normative adoptate de BNM. Această imixtiune în adoptarea deciziei finale a BNM subminează independența BNM și împiedică exercitarea atribuțiilor sale legale.
Intră în vigoare imediat după adoptare	1,00		

¹¹ Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale, pct.6 și Anexa 1, pct.12

Doar unele documente intră în vigoare imediat după adoptare	0,50		
Nici un document nu intră în vigoare imediat după adoptare	0,00		
Pot fi suspendare actele emise de Banca Națională?		0,25	În urma hotărârii Curții Constituționale din 1 octombrie 2013, actele Băncii Naționale, cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la procesul de lichidare a băncii, pot fi suspendate până la soluționarea definitivă a cauzelor de către instanțe, la cererea reclamantului sau din oficiu de instanța de judecată.
Nu	1,00		
Pot fi suspendate, dar parțial	0,50		
Da	0,00		
Independența operațională (0,88 din 1,0 puncte maxim)			
Cine stabilește ținta inflației urmată de BNM?		1,00	Ținta actuală de 5% (+/- 1,5 p.p.) a fost stabilită de către BNM.
Banca, de una singură	1,00		
Banca, împreună cu Guvernul și alte organe ale statului	0,50		
Guvernul sau alte organe ale statului	0,00		
Cine adoptă deciziile cu privire la politica monetară?		1,00	Banca Națională stabilește și implementează politica monetară și valutară în stat (art. 5, (1), a), din Legea cu privire la BNM)
Banca, de una singură	1,00		
Banca, dar are influență limitată	0,67		
Banca doar consultă Guvernul	0,33		
Banca nu are nici o influență	0,00		

Care este obiectivul BNM?		0,75	Obiectivul fundamental al Băncii Naționale este asigurarea și menținerea stabilității prețurilor. Fără prejudicierea obiectivului său fundamental , Banca Națională promovează și menține un sistem financiar bazat pe principiile pieței și sprijină politica economică generală a statului (art. 4 din Legea cu privire la BNM). Problema este că este dificil de stabilit când anume sprijinirea politicii economice a statului „nu prejudiciază obiectivul său fundamental”.
Stabilitatea prețurilor este singurul obiectiv	1,00		
Stabilitatea prețurilor este principalul obiectiv, însă sunt stipulate alte obiective secundare (stabilitatea sistemului bancar, creșterea economică etc.)	0,75		
Stabilitatea prețurilor este unul din obiectivele băncii, altele fiind maximizarea ocupării sau a creșterii economice	0,50		
Lipsa specificărilor privind obiectul băncii centrale	0,25		
Obiectivele stabilite nu includ asigurarea stabilității prețurilor	0,00		
Este BNM obligată să se consulte cu Guvernul în exercitarea atribuțiilor sale?		0,67	BNM stabilește, prin consultări cu Guvernul , regimul cursului de schimb al monedei naționale (art. 5, (1), h) din Legea cu privire la BNM). Totodată, conform art. 6, (4), „Banca Națională este independentă în exercitarea atribuțiilor sale stabilite de prezenta lege și nu va solicita sau primi instrucțiuni de la autoritățile publice sau de la orice altă autoritate.
Nu	1,00		
Este obligată, însă fără a primi instrucțiuni din partea Guvernului	0,67		
Este obligată, doar în unele domenii	0,33		
Este obligată permanent să se consulte cu Guvernul	0,00		

Există careva restricții în selectarea instrumentelor de politică monetară aflate la dispoziția BNM?		1,00	BNM este independentă în ceea ce ține de selectarea instrumentelor de politică monetară și nu există careva restricții din partea altor instituții în acest sens.
Nu	1,00		
În anumite cazuri acestea necesită a fi aprobate de Guvern sau Parlament	0,50		
Da, acestea trebuie să fie aprobate de Guvern sau Parlament	0,00		
Independența financiară (0,63 din 1,0 puncte maxim)			
Există interzisă procurarea sau vânzarea titlurilor de stat de către BNM pe piața primară?		1,00	Conform art. 41 din Legea cu privire la BNM, „Banca Națională nu va acorda împrumuturi și garanții sub orice formă statului sau organelor acestuia, inclusiv prin procurarea pe piața primară a valorilor mobiliare de stat”.
Da	1,00		
Nu	0,00		
Este interzisă procurarea sau vânzarea titlurilor de stat de către BNM pe piața secundară?		0,00	Nici o prevedere nu poate interzice Băncii Naționale să cumpere și să vândă valorile mobiliare emise de stat cu condiția că Banca Națională va cumpăra, numai prin operațiuni de piață deschisă, valorile mobiliare care au fost emise public. Prin urmare, BNM ar putea fi forțată să cumpere titluri de stat pe piața secundară, fapt ce poate spori cererea pentru VMS-urile emise pe piața primară și, respectiv, poate permite Ministerului Finanțelor să se împrumute la rate mai avantajoase.
Da	1,00		
Nu	0,00		
Sunt interzise transferurile în avans din parte BNM către Guvern?		1,00	Nici o tranzacție sau operațiune efectuată de Banca Națională nu poate avea ca rezultat acordarea de asistență financiară organelor statului (art. 37, (1), din Legea cu privire la BNM).

Da	1,00		
Nu	0,00		
Este BNM independentă în procesul adoptării devizului de cheltuieli?		0,67	Toate cheltuielile Băncii Naționale se prevăd în devizul de cheltuieli, aprobat de Consiliul de administrație conform unui regulament coordonat cu Comisia pentru buget și finanțe a Parlamentului (art. 21, (1), din Legea cu privire la BNM).
Da	1,00		
Devizul de cheltuieli necesită a fi coordonat cu legislativul	0,67		
Devizul de cheltuieli necesită a fi coordonat cu executivul	0,33		
Devizul de cheltuieli este adoptat de legislativ sau executiv	0,00		
Profitul net al BNM rămâne în gestiunea băncii sau se transferă la bugetul de stat?		0,50	Conform Legii cu privire la BNM, la finele anului financiar, profitul disponibil pentru distribuie va fi alocat în proporție de 50% pentru majorarea capitalului statutar. Totodată, soldul profitului disponibil pentru distribuie se transferă la venitul bugetului de stat în termen de 15 zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale (art. 20, (5) și (6) din Legea cu privire la BNM).
Rămâne integral în gestiunea băncii	1,00		
O parte rămâne în gestiunea băncii și o parte se transferă la bugetul de stat	0,50		
Se transferă integral la bugetul de stat	0,00		

Sursa: Analiza EXPERT-GRUP

Lacunele privind independența BNM sunt combinate cu unele devieri de la bunele practici privind transparența în activitatea băncii. Conform estimărilor, nivelul de transparență este apreciat cu un scor de 0,85 din 1,00 puncte maxim (Tabel 3). Deși sunt atestate careva progrese privind creșterea transparenței instituției (publicarea rapoartelor trimestriale asupra inflației, explicarea deciziilor de politică monetară, practicarea consultărilor publice etc.), persistă și unele neajunsuri în acest sens. Astfel, procesele verbale ale ședințelor Consiliului de Administrație sunt publicate cu o întârziere de 6 luni, nu sunt publicate sondajele privind așteptările inflaționiste ale populației și agenților economici, precum și modelele utilizate la prognozarea inflației. Totodată, trebuie de remarcat și faptul că, BNM publică un număr relativ mic de produse analitice și de cercetare și prognoză economică.

Tabel 3. Evaluarea nivelului de transparență privind activitatea BNM¹²

INDICATORUL	CODIFICAREA	NOTA ATRIBUITĂ	COMENTARIU
Există vreo mențiune în legislație cu privire la obiectivul BNM?		1,00	Legea cu privire la BNM prevede că „Obiectivul fundamental al Băncii Naționale este asigurarea și menținerea stabilității prețurilor.” (art. 4, (1)).
Este stipulat obiectul de stabilitate a prețurilor	1,00		
Sunt stipulați mai multe obiective care pot contrazice	0,50		
Nu există vreo mențiune privind obiectivele BNM	0,00		
Există vreo țintă numerică explicită privind nivelul inflației?		1,00	Ținta inflației pe termen mediu, urmărită de BNM, este de 5% (+/- 1,5 p.p.).
Da	1,00		
Nu	0,00		
Publică BNM rezultatele sondajelor care ar permite estimarea așteptărilor inflaționiste?		0,00	Asemenea sondaje nu sunt publicate.
Da	1,00		
Nu	0,00		
Publică BNM careva documente de prognoză economică?		1,00	Raportul asupra inflației, publicat trimestrial de către BNM conține asemenea analize. Totodată, pe site-ul BNM poate fi descărcat fișierul cu datele privind prognoza IPC pe termen scurt și mediu.
Da, analize și cifre	1,00		
Da, analize sau cifre	0,50		
Nu publică	0,00		
Publică BNM procesul verbal al ședințelor Consiliului de Administrație		0,50	Începând cu Raportul inflației nr. 3 din august 2013, BNM publică rezultatele ședințelor Consiliului de Administrație, întârzierea fiind de 6 luni.
Da	1,00		
Nu	0,00		

¹² Metodologia este bazată pe rezultatele unui chestionar format din 10 întrebări care abordează principalele aspecte ale transparenței băncilor centrale. Metodologia este bazată pe lucrarea lui Crowe C., Meade E.E. (2008): „Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness”, IMF Working Papers, WP/08/119

Publică BNM rezultatele voturilor membrilor Consiliului de Administrație în cadrul ședințelor?	0,50	Începând cu 1 ianuarie 2013, comunicatele de presă lunare din ziua adoptării deciziilor de politică monetară conțin rezultatele votării, însă sunt specificate voturile pe fiecare membru în parte al Consiliului de Administrație
Da	1,00	
Nu	0,00	
Publică BNM explicații privind deciziile de politică monetară	1,00	În fiecare lună BNM publică o analiză succintă privind deciziile de politică monetară adoptate la ședințele Consiliului de Administrație, precum și argumentarea acestora.
Da	1,00	
Nu	0,00	
Publică BNM careva analize privind riscurile care afectează prognozele?	1,00	Raportul asupra inflației, publicat trimestrial de către BNM conține asemenea analize.
Da	1,00	
Nu	0,00	
Publică BNM analize cu privire la compararea prognozelor anterioare cu tendințele curente?	1,00	Raportul asupra inflației, publicat trimestrial de către BNM conține asemenea analize.
Da	1,00	
Nu	0,00	
BNM supune consultărilor publice proiectele de acte normative?	1,00	Actele normative sunt propuse consultărilor publice. Toată informația poate fi găsite pe site-ul BNM.
Da	1,00	
Nu	0,00	

Sursa: Analiza EXPERT-GRUP

BNM a lansat câteva inițiative legislative menite să elimine multe din deficiențele menționate, însă adoptarea acestora de către Parlament tergiversează. Astfel, o serie de modificări și completări la Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei vin să fortifice independența băncii centrale prin excluderea obligativității consultărilor cu Guvernul pe marginea stabilirii regimului cursului de schimb, a transferării a 50% în bugetul de stat din profitul băncii, acordă autonomie băncii în ceea ce ține de adoptarea devizului de cheltuieli a instituției, precum și asigură posibilitatea membrilor Consiliului de Administrație de a ataca în instanța de judecată eventuala decizie a Parlamentului de a fi demiși.

Totodată, în Parlament se află în proces de examinare un proiect de lege care stabilește condițiile în care actele BNM pot fi contestate în instanța de judecată și, în așa mod, limitează posibilitatea actorilor politici de a crea presiuni asupra băncii. În particular, se

propune ca suspendarea executării actelor BNM să fie cerută în instanța de judecată numai după contestarea acestor acte la Consiliul de administrație al BNM, în termen de 30 de zile de la adoptarea Hotărârii Consiliului de administrație pe marginea cererii prealabile privind aceste acte sau de la nesoluționarea în termen a cererii prealabile. În același timp, sunt stabilite mai multe condiții în care actele BNM pot fi suspendate, și anume: a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii principale sunt pertinente și bine întemeiate și dacă au fost prezentate suficiente dovezi pentru a susține acțiunea; b) reclamantul poate dovedi că circumstanțele litigiului reclamă dispunerea urgentă a suspendării actului administrativ contestat, pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor reclamantului; c) prejudiciul care ar putea fi cauzat acestuia depășește interesul public urmărit prin emiterea actului administrativ contestat.

În urma adoptării modificărilor și completărilor respective, scorul independenței BNM urmează să crească de la 0,64 la 0,80 din 1,00 puncte maxim. Cel mai mult urmează să crească independența financiară (de la 0,63 puncte la 0,80 puncte) și independența instituțională (de la 0,45 puncte la 0,60 puncte). Totodată, independența operațională urmează să corespundă practic în totalitate cu bunele practici internaționale, fiind apreciată cu un scor de 0,95 puncte, din 1,00 maxim.

■ Concluzii și recomandări de politici

Politicienii deseori sunt motivați să pună presiuni asupra băncilor centrale pentru a le determina să susțină creșterea economică cu costul instabilității prețurilor. Cauza este că, deseori, obiectivele băncilor centrale de menținere a stabilității prețurilor tind să se contrazică, pe termen scurt, cu obiectivele Guvernelor de creștere economică. Astfel, pentru a-și maximiza șansele de vot, politicienii creează presiuni asupra băncilor centrale pentru a promova politici monetare mai relaxate, în special înainte de alegeri. Dacă băncile centrale sunt vulnerabile la asemenea presiuni și intră în jocul politicienilor, acestea pot pierde controlul asupra nivelului inflației, cu efecte adverse și persistente asupra economiei.

Independența băncilor centrale este o condiție de bază pentru asigurarea unei creșteri economice ne-inflaționiste și un pilon fundamental pentru sistemul economiei de piață. Acest fapt este confirmat de legătura inversă demonstrată empiric la nivel internațional dintre nivelul de independență a băncilor centrale și volatilitatea inflației în țările respective. Astfel, cu cât autoritățile monetare sunt mai mult expuse la presiunile din partea actorilor politici, cu atât este mai mare nivelul inflației, fapt ce implică efecte adverse pentru economie: erodarea puterii de cumpărare a populației, descurajarea investițiilor productive în favoarea celor speculative, distorsionarea sistemului de impozitare și scumpirea nominală a creditelor.

Analiza diagnostică a cadrului legal moldovenesc a identificat o serie de lacune care permit organelor statului să intervină în activitatea BNM.

- i. Cea mai vulnerabilă este *independența instituțională*, fiind apreciată cu scorul 0,45 din 1,00 puncte maxim. În particular, legislația nu prevede careva restricții cu privire la activitatea profesională precedentă în poziții înalte în instituțiile publice și financiare private din sectorul financiar a membrilor Consiliului de Administrație, actele normative sunt supuse procedurii de expertiză juridică și înregistrare în Registrul actelor departamentale, efectuată de Ministerul Justiției, intrarea în vigoare a actelor normative ale BNM fiind condiționată de rezultatele expertizei juridice și de înregistrarea acestora în Registrul menționat, iar majoritatea actelor emise de BNM pot fi suspendate în cazul sesizării instanțelor de judecată.
- ii. *Independența personală* este la fel relativ slabă, fiind apreciată cu 0,60 din 1,00 puncte maxim. În particular, membrii Consiliului de Administrație, cu excepția Guvernatorului, pot fi demisi relativ ușor (cu votul majorității simple din Parlament).
- iii. Nivelul *independenței financiare* este estimat la 0,63 din 1,0 puncte maxim. Principalele probleme țin de faptul că BNM este obligată să coordoneze regulamentul privind devizul de cheltuieli cu comisia parlamentară de profil, o parte din profitul net anual necesită a fi transferat la bugetul de stat, iar legislația nu prevede restricții pentru BNM la procurarea sau vânzarea titlurilor de stat pe piața secundară.
- iv. Punctul forte al independenței BNM este *independența operațională*, fiind apreciată cu scorul maxim de 0,87 din 1,0 puncte maxim. Totuși, sunt atestate și aici anumite devieri de la bunele practici internaționale. Astfel, BNM stabilește prin consultări cu Guvernul regimul cursului de schimb al monedei naționale, iar legislația permite BNM să susțină obiectivul de creștere economică urmărit de Guvern cu condiția destul de vagă „fără prejudicierea obiectivului său fundamental”.

Chiar dacă majoritatea din pârghiile respective nu au fost utilizate foarte des de către Guvern sau Parlament împotriva BNM, însuși existența acestora poate intimida autoritatea

monetară și creează riscul utilizării acestora pe viitor. Prin urmare, lacunele identificate necesită a fi înlăturate pentru a permite Băncii Naționale să-și exercite în mod obiectiv și eficient atribuțiile sale și să asigure stabilitatea prețurilor și a sistemului bancar.

Recomandări pentru sporirea independenței și transparenței BNM

Cei patru piloni ai independenței băncilor centrale trebuie priviți drept un sistem integru, iar autoritățile nu trebuie să trateze în mod izolat problemele identificate. Cauza este că orice lacună care subminează măcar un singur pilon al independenței tinde să afecteze în mod automat și ceilalți piloni care sunt interconectați reciproc. Spre exemplu, vulnerabilitățile ce țin de independența instituțională subminează și activitatea operațională a BNM, în pofida faptului că, privită separat, banca beneficiază de un nivel înalt de independență operațională. Principalele recomandări sunt:

- **Condițiile pentru destituirea din funcție a Guvernatorului trebuie să fie echivalente cu cele ale altor membri din Consiliul de Administrație.** În acest sens, toți membrii Consiliului de Administrație trebuie să fie demisi doar cu votul a 2/3 din deputații parlamentului.
 - **Scopul:** Asigurarea unei imunități mai sporite pentru toți membrii organelor de conducere ai BNM față de eventualele presiuni din partea actorilor politici cu utilizarea instrumentului demiterii.
- **Legislația trebuie să interzică în mod expres Guvernatorului și altor membri ai Consiliului de Administrație să dețină funcții de răspundere în instituțiile publice și cele financiare private,** cu minim 5 ani înainte de preluarea mandatului și cu minim 5 ani după eliberarea din funcție.
 - **Scopul:** Diminuarea riscului corupției membrilor Consiliului de Administrație de către actorii politici cu promisiunea deținerii pe viitor a unor importante funcții în stat. Totodată, asigurarea ca membrii organelor de conducere ai BNM nu au careva legături cu executivul sau legislativul în urma activităților anterioare.
- **Toate actele BNM, la necesitate, trebuie să intre în vigoare imediat după adoptarea acestora, iar obligativitatea rezultatelor expertizei juridice și a înregistrării acestora la Ministerul Justiției necesită a fi anulată.** Condiția principală este plasarea imediată a documentelor pe pagina web a instituției și publicarea ulterioară în Monitorul Oficial. La moment, procedura de intrare în vigoare a actelor BNM cu caracter normativ poate dura prea mult timp (câteva luni), ceea ce poate submina promptitudinea cu care instituția trebuie să reacționeze pentru a menține stabilitatea sectorului bancar.
 - **Scopul:** Asigurarea operativității mai sporite a autorității monetare în eliminarea eventualelor riscuri care pot destabiliza situația din sectorul bancar. Totodată, eliminarea pârgurilor indirecte prin care instituțiile statului pot crea presiuni asupra BNM, împiedicând procesul intrării în vigoare a diverselor acte ale băncii.
- **Suspendarea actelor BNM trebuie să fie aplicată în situații excepționale și foarte bine argumentate, pentru a exclude posibilitatea utilizării acestui instrument în interes politic sau individual al unor persoane.** Proiectul de lege nr. 487, în proces de examinare de către Parlament, vine cu o serie de îmbunătățiri, menite să diminueze riscurile legate de posibilitatea suspendării majorității actelor BNM. În special, proiectul prevede posibilitatea contestării actelor BNM doar sub aspect de procedură, după examinarea de către Consiliul de administrație, și prevede o serie de condiții în care poate fi suspendat actul BNM. Curtea Supremă de Justiție de asemenea ar putea emite o recomandare sau o hotărâre explicativă, prin care ar explica caracterul specific al actelor

BNM și condițiile stricte în care se admite suspendarea actelor acesteia. De asemenea, autoritățile competente ar putea monitoriza aplicarea suspendării actelor BNM de către instanțele de judecată și veni cu propuneri legislative ulterioare, dacă practica demonstrează abuzul la aplicarea acestei instituții.

- **Scopul:** Eliminarea unei potențiale pârgii prin care actorii politici sau individuali ar putea efectiv bloca activitatea BNM prin implicarea acesteia în mai multe litigii concomitente de judecată.
- **Posibilitatea susținerii de către BNM a politicilor economice ale statului trebuie să fie condiționată de o serie de criterii clare.** Spre exemplu, banca ar putea susține obiectivul de creștere economică al Guvernului doar atunci când inflația prognozată pentru următoarele 24 luni se află sub ținta pre-stabilită.
 - **Scopul:** Eliminarea ambiguităților legislative asociate cu expresia „fără prejudicierea obiectivului său fundamental” și, respectiv, diminuarea marjei de discreție a BNM în procesul promovării politicii monetare.
- **Eliminarea obligativității de consultare cu Guvernul pe marginea politicii valutare.** În acest sens, este necesară excluderea articolului 5, (1), din Legea cu privire la BNM, conform căreia BNM stabilește, prin consultări cu Guvernul, regimul cursului de schimb al monedei naționale.
 - **Scopul:** Excluderea posibilităților prin care Guvernul ar putea exercita presiuni din partea Guvernului pe marginea politicii valutare, în special prin determinarea băncii să deprecieze moneda națională pentru a spori încasările bugetare, consumul, exporturile și creșterea economică.
- **Interzicerea finanțării indirecte din parte BNM a deficitului bugetar.** În acest sens, este necesară interzicerea procurării de către banca centrală a titlurilor de stat pe piața secundară.
 - **Scopul:** Eliminarea posibilității prin care actorii politici pot determina banca centrală să procure activ valorile mobiliare de stat (VMS) pe piața secundară, injectând lichidități în sistemul bancar și sporind cererea din partea băncilor pentru VMS pe piața primară.
- **Asigurarea autonomiei depline a BNM în procesul elaborării și adoptării devizului de cheltuieli.** În acest sens este necesară eliminarea prevederii din articolul 21, (1), din Legea cu privire la BNM, conform căreia devizul de cheltuieli al băncii necesită a fi aprobat în baza unui regulament coordonat cu Comisia pentru buget și finanțe a Parlamentului.
 - **Scopul:** Eliminarea posibilității actorilor politici de a interveni în organizarea și politicile interne ale BNM prin influențarea structurii devizului de cheltuieli. Acordarea autonomiei băncii în vederea efectuării restructurărilor necesare în vederea sporirii eficienței funcționării interne a instituției.
- **Direcționarea integrală a profitului net al BNM în vederea dezvoltării și modernizării instituției.** În acest sens, este necesară modificarea articolului 20 (6), din Legea cu privire la BNM, conform căruia soldul profitului disponibil pentru distribuie se transferă la venitul bugetului de stat.
 - **Scopul:** Excluderea motivației Guvernului de a crea presiuni asupra BNM privind minimizarea costurilor și maximizarea veniturilor din activitatea operațională a acesteia.

Sporirea independenței BNM trebuie să fie asociată cu creșterea nivelului de transparență a acestei instituții și limitarea marjei de discreție de care beneficiază banca. Prin urmare, sunt necesare următoarele acțiuni:

- Publicarea rezultatelor sondajelor sau a altor surse de date care ar permite estimarea așteptărilor inflaționiste.
- Publicarea specificării modelelor utilizate de bancă pentru prognozarea inflației.
- Comunicare mai activă cu publicul pe marginea activității BNM și obiectivelor de politică monetară.
- Intensificarea activității de cercetare în cadrul BNM, orientată spre fortificarea instrumentelor de analiză și prognoză economică, precum și în domeniul identificării și atenuării riscurilor macroeconomice și macro-financiare.
- Publicarea tuturor actelor normative ale BNM pe pagina web a acesteia, asigurându-se și posibilitatea de căutare după data adoptării și conținut.