

Biroul permanent al Senatului

Bp. 228, 15 vî b26

AUTORITATEA DE SUPRAVEGHERE FINANCIARĂ
PREȘEDINTE
Nr. INTRARE p 1275
IESIRE
Ziua 09 Luna 07 Anul 2025

Către,

Senatul României

În atenția domnului Mario-Ovidiu OPREA

Secretar General

Stimate domnule Secretar General,

Biroul permanent al Senatului

L 268 / 2.09.2025

b 228 / 2015

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 3667/16.06.2025, înregistrată la Autoritatea de Supraveghere Financiară, denumită în continuare A.S.F., cu nr. RG/17629/19.06.2025, prin care se solicită avizul A.S.F. asupra *Propunerii legislative pentru modificarea art.2 alin.(2) din Legea nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, înregistrată la Biroul permanent al Senatului sub nr. b228/10.06.2025, vă comunicăm faptul că A.S.F. **nu susține propunerea legislativă din următoarele considerente:**

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 2 alin. (2) din Legea nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, după cum urmează: „*Dispozițiile prezentei legi se aplică și personalului din Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.*”

În ceea ce privește obiectul și scopul *Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*, precizăm faptul că Legea nr. 153/2017 este o lege-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice care are ca obiect stabilirea unui sistem unitar de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat al statului.

Potrivit actului normativ de înființare¹, **Autoritatea de Supraveghere Financiară** este autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, finanțată în exclusivitate din venituri proprii.

În conformitate cu prevederile art. 116 alin. (2) și ale art. 117 alin. 3 din Constituția României, **autoritățile administrative autonome sunt independente față de Guvern și se află în afara sistemului administrației guvernamentale.** În consecință, membrii și angajații acestor autorități nu sunt funcționari publici și, ca atare, nu pot fi încadrați într-un act normativ care reglementează salarizarea personalului din sectorul public.

Totodată, pe lângă faptul că A.S.F. este finanțată integral din venituri proprii, cheltuielile acesteia nu afectează în mod negativ bugetul statului, dimpotrivă, veniturile de natură salarială sunt supuse impozitării și creează venituri bugetului de stat și celui de asigurări sociale. Bugetul A.S.F. nu este inclus în bugetul de stat.

La nivel național, sistemul financiar este constituit atât din piețele financiare bancare ce se află sub autoritatea Băncii Naționale a României, cât și din piețele financiare nebancare – piața de capital, piața pensiilor private și piața asigurărilor, toate sub autoritatea A.S.F.

Din perspectiva dimensiunii celor 3 piețe financiare nebancare supravegheate de A.S.F., următoarele repere la sfârșitul anului 2024 sunt relevante:

Active totale însumând 236,9 miliarde lei (47,63 miliarde EUR), reprezentând 13,72% din PIB:

- 795,15 mii investitori în fonduri de investiții în valori mobiliare (OPCVM)
- 170,65 mii clienți ai societăților de servicii de investiții financiare
- 18,43 mil. contracte asigurări generale
- 4,9 mil. contracte asigurări de viață
- 8,29 mil. participanți în Pilonul II
- 832,5 mii participanți în Pilonul III

¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 113/2013, cu modificările și completările ulterioare

De asemenea, la nivel național, stabilitatea întregului sistem financiar și consolidarea acestuia de a rezista șocurilor și riscurilor sistemice este asigurată de Comitetul Național pentru Supravegherea Macroprudențială (CNSM), inclusiv prin reprezentanți ai B.N.R., A.S.F. și Guvern.

Așadar, cerințele de independență operațională și financiară trebuie aplicate deopotrivă A.S.F., B.N.R., așa cum sunt aplicate altor autorități de supraveghere a piețelor financiare din cadrul U.E.

Cu privire la independența și autonomia A.S.F., conform statutului, aceasta a fost înființată ca autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă și autofinanțată, prin preluarea și reorganizarea tuturor atribuțiilor și prerogativelor Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private.

În România, legea care a avut drept scop întărirea independenței celor 3 autorități care formează în prezent A.S.F. este *Legea nr. 289/2010 pentru modificarea și completarea unor acte normative*. Adoptarea acestei legi a fost determinată de necesitatea transpunerii în practică a condiționalităților agreate cu Banca Mondială în contextul împrumutului pentru Politici de Dezvoltare 2009 (WB Development Policy Loans), precum și a recomandărilor formulate de raportul de Larosière.

Astfel, prin *Legea nr. 289/2010*, Guvernul și Parlamentul României au răspuns pozitiv condiționalităților prevăzute în acordurile de finanțare, respectiv au amendat cadrul legislativ primar, astfel încât să asigure respectarea principiilor de independență în raport cu mediul politic și piața financiară. În aceeași manieră, legiuitorul a procedat și la elaborarea și adoptarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară*.

În acord cu principiile de funcționare ale A.S.F. și cu obiectivele asumate de România la nivel european și internațional în ceea ce privește piețele financiare supravegheate, este necesară asigurarea

independenței și autonomiei financiare și operaționale a A.S.F. în considerarea cel puțin a următoarelor aspecte:

A.S.F. este parte a Sistemului european de supraveghere financiară (ESFS), este membru al organismelor europene de supraveghere pentru piața de capital (ESMA) și respectiv pentru piața asigurărilor și a pensiilor private (EIOPA), precum și al organizațiilor internaționale de profil – IOSCO, IAIS și IOPS, având obligația de a respecta principiile fundamentale și cerințele operaționale care sunt armonizate cu practicile stabilite prin standarde de către aceste autorități.

Totodată, A.S.F. are obligația de a contribui la bugetele acestor autorități europene și organisme internaționale, obligație ce ar fi preluată de către bugetul de stat în sensul propunerii legislative.

Cele trei autorități europene de supraveghere, EIOPA, ESMA și Autoritatea Europeană Bancară (EBA), conform regulamentelor europene de funcționare ale acestora, au și prerogativa de a evalua și monitoriza independența autorităților naționale de supraveghere.

EBA, ESMA și EIOPA au publicat *Raportul privind Criteriile comune ale autorităților europene de supraveghere privind independența autorităților de supraveghere*² care stabilește criteriile comune pentru independența autorităților naționale de supraveghere pentru sectorul financiar, pe baza unor principii cheie ale independenței de supraveghere (independența operațională, financiară și personală, precum și transparența și responsabilitatea), dintre care redăm câteva criterii reținute la nivelul *Raportului cu privire la independența financiară*:

Principiul - Independența financiară

„Autoritățile de supraveghere ar trebui să aibă acces la resurse financiare suficiente pentru a-și îndeplini mandatele.”

Poate exista o mare varietate de modele de finanțare, cum ar fi finanțarea publică, taxele impuse entităților supravegheate și combinații ale acestora.

² Report on the independence of National Competent Authorities

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma42-110-3265_report_on_ncas_independence.pdf

Finanțarea activității de supraveghere ar trebui să fie organizată în așa fel încât:

- a) **independența autorității de supraveghere nu este compromisă;**
- b) metoda de finanțare este stabilă, previzibilă și transparentă;
- c) influența nejustificată din partea sursei de finanțare este exclusă.

Metoda prin care este finanțată autoritatea de supraveghere ar trebui să fie stabilă, previzibilă și transparentă și să nu submineze independența autorității.

Condițiile de acces la aceste resurse și de alocare a acestora, inclusiv în ceea ce privește competența de aprobare a bugetului autorității de supraveghere, nu ar trebui să fie compromise de o influență nejustificată din partea Guvernului, a unui organism sau a unei agenții guvernamentale, a Parlamentului sau a sectorului supravegheat.

Autoritatea de supraveghere ar trebui să aibă acces la resurse financiare suficiente pentru a-și îndeplini mandatul și pentru a-și îndeplini sarcinile, având în vedere dimensiunea, complexitatea și tipul de piețe și de entități pe care le supraveghează sau le controlează.

Principiul independenței este esențial autorităților naționale de supraveghere, deci inclusiv A.S.F., pentru o funcționare adecvată a acestora, fiind un element cheie al rapoartelor/evaluărilor realizate la nivel internațional, atât de către ESMA, EIOPA, precum și de altele similare (spre exemplu, Consiliul Europei - Comitetul Selectat de Experți pentru Evaluarea Măsurilor de Combatere a Spălării Banilor – MONEYVAL). Apartenența la aceste organizații de profil incumbă respectarea permanentă de către autoritățile naționale competente (A.S.F.) a unor principii fundamentale, cel al independenței fiind unul deosebit de important.

Este necesar de arătat că independența autorităților naționale de supraveghere asigură realizarea obiectivelor Sistemului european de supraveghere financiară (ESFS) sub următoarele aspecte:

- ✓ asigurarea punerii în aplicare în mod adecvat a normelor din sectorul financiar,
- ✓ menținerea stabilității financiare,
- ✓ asigurarea încrederii în sistemul financiar și asigurarea unei protecții eficiente și suficiente pentru clienții și consumatorii de servicii financiare.

Independența A.S.F., inclusiv la nivel financiar, reprezintă o premisă fundamentală de funcționare și presupune capacitatea autorității de a dispune în mod autonom și independent de resursele sale.

Finanțarea autorităților de supraveghere financiară în țările membre ale Uniunii Europene

În marea lor majoritate, autoritățile de supraveghere își finanțează activitatea din fonduri proprii, prin autofinanțare. Fondurile proprii provin din comisioanele și taxele aplicate entităților supravegheate.

Un exemplu elocvent este cel al autorităților din Marea Britanie, Franța, Germania, Italia, Estonia, Suedia și Slovenia care se finanțează exclusiv și în mod direct din taxe și comisioane aplicate entităților supravegheate.

Menționăm faptul că, **din punct de vedere al nivelului remunerației personalului angajat, A.S.F. se raportează la venitul mediu din sistemul financiar**, acesta fiind sectorul economic relevant pentru activitatea desfășurată, cu scopul de atragere și menținere a unor specialiști cu înaltă calificare și experiență în supravegherea, reglementarea și autorizarea piețelor financiare.

Sistemul de remunerare din cadrul A.S.F. este conceput să contribuie la realizarea misiunii A.S.F. prin atragerea și fidelizarea în autoritate a resurselor umane cu un nivel înalt de profesionalism, performanță și integritate, care să asigure atingerea obiectivelor A.S.F. și evitarea oricărui conflict de interese.

Sistemul de remunerare este armonizat cu nivelul practicat pe piața financiară din România, fiind creat să corespundă cerințelor de competitivitate la nivelul acestei piețe, precum și misiunii, strategiei și obiectivelor A.S.F.

Ca argument pentru neincluderea A.S.F. în obiectul de reglementare al Legii nr. 153/2017, trebuie să menționăm și **recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)**. În cadrul misiunii de evaluare a Comitetului OCDE pentru guvernanță corporativă și a Comitetului pentru piețe financiare din cadrul OCDE, în contextul aderării României la această organizație, reprezentanții OCDE au transmis faptul că nu susțin includerea A.S.F. printre autoritățile afectate de măsurile fiscal-bugetare adoptate în anii 2023-2024 (cum este *Legea nr. 296/2023 privind*

unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung) în ceea ce privește restricțiile bugetare și de personal, măsuri care au afectat bugetul A.S.F. și care au instituit restricții în ceea ce privește resursele de personal ale A.S.F.

Una dintre recomandările prioritare ale Comitetului pentru piețe financiare din cadrul OCDE vizează întărirea independenței A.S.F.

OCDE acordă o atenție deosebită și progreselor înregistrate de România în ceea ce privește implementarea recomandărilor Comitetului Guvernanță Corporativă privind monitorizarea asigurării unui nivel adecvat al personalului și bugetului A.S.F., precum și a potențialelor implicații asupra autonomiei și independenței A.S.F. ca rezultat al prevederilor din Legea nr. 296/2023, **reprezentanții OCDE susținând totala independență financiară a autorității.**

Cu privire la aspectele de tehnică legislativă, remarcăm că propunerea legislativă nu este suficient fundamentată, expunerea de motive aferentă acesteia referindu-se doar la anumite autorități, fiind încălcate astfel prevederile *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* referitoare la *Motivarea proiectelor de acte normative* și la *Cuprinsul motivării*.

În concluzie,

o autoritate de supraveghere trebuie să aibă competențele și resursele financiare necesare pentru a-și exercita atribuțiile, să opereze independent și cu responsabilitate, precum și să angajeze, să instruiască și să păstreze personal suficient [.....] Autoritatea de supraveghere se finanțează într-un mod care nu îi subminează independența față de mediul politic, guvernamental sau organisme din industrie; autoritatea are dreptul de a dispune de resursele sale în concordanță cu scopul și obiectivele sale, precum și riscurile pe care le identifică; autoritatea are propriul său buget, suficient să îi permită exercitarea unei supravegheri reale, conform IAIS - International Association of Insurance Supervisors.

Propunerea legislativă afectează A.S.F. în sensul limitării independenței operaționale și financiare a acesteia, nerespectându-se astfel recomandările OCDE și ale organismelor europene de supraveghere pentru piața financiară nebancaară.

Față de cele arătate, Autoritatea de Supraveghere Financiară nu susține *Propunerea legislativă pentru modificarea art. 2 alin. (2) din Legea nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (b228/10.06.2025)*.

Cu stimă,

Președintele Autorității de Supraveghere Financiară,

Alexandru PETRESCU

