



Ambasada Britanică
la Chișinău



NOTĂ DE POZIȚIE

privind convertirea în datorie de stat a creditelor de urgență acordate de către BNM în 2014/15 unor bănci comerciale

Autori:

Adrian Lupușor
Dumitru Pinteă

Poziția din nota respectivă este susținută de principiu de către următorii membri ai grupului de inițiativă pentru promovarea reformelor urgente (în ordine alfabetică): Alexandru Zgardan, Alexei Buzu, Eugen Ghilețchi, Dumitru Vicol, Ion Gumene, Ion Guzun, Ion Preașca, Nadejda Hriptievski, Sergiu Gaibu, Stas Madan, Vadim Gumene, Veaceslav Negruță. Mai multe multe detalii despre Grupul de inițiativă pentru promovarea reformelor urgente sunt prezentate în Anexă.

Publicația a fost finanțată de către Ambasada Britanică Chișinău prin Fondul pentru Buna Guvernare.

Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorului, și nu neapărat reflectă poziția Guvernului Britanic.

Notă introductivă

Având în vedere sensibilitatea și complexitatea subiectului abordat, autorii notei vin cu următoarele 3 mesaje de clarificare:

1. Principala problemă constă în soluția pe care au găsit-o factorii de decizie în 2014 și 2015 prin emiterea garanțiilor de stat prin asumare de răspundere a Guvernului și în mod secret pentru creditele BNM pentru cele 3 bănci aflate în dificultate. Respectiv, asumarea de răspundere a Guvernului din 26 februarie, 2016 este rezultatul executării angajamentelor asumate de către Guvern prin emiterea garanțiilor din 2014 și 2015.
2. Nota respectivă nu vine să atace în mod ținut Ministerul Finanțelor sau Banca Națională a Moldovei, care până la urma au avut spațiu limitat de manevră la executarea prevederilor garanțiilor emise în 2014 și 2015.
3. Cu toate acestea, considerăm, că Parlamentul, Președinția și decidenții politici de la guvernare puteau depune mult mai multe eforturi în vederea identificării soluțiilor alternative, cel puțin prin testarea constituționalității garanțiilor emise în 2014 și 2015 și consultării cu societatea civilă și experții din domeniu. Prin urmare, la moment, nu există o certitudine fermă că nu exista soluție mai bună decât convertirea garanțiilor în datorie de stat.

Definirea problemei

La data de 26 septembrie, 2016, Guvernul și-a asumat răspunderea față de proiectul de lege care prevede, în esență, convertirea garanțiilor acordate în anul 2014 și 2015 pentru creditele BNM pentru Banca de Economii, Banca Socială și Unibank în datorie de stat¹ (a se vedea Hotărârea Guvernului nr. 1085 din 26 septembrie 2016 cu privire la angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015 (în continuare Proiectul de lege din 26.09.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării garanțiilor Guvernului), Monitorul Oficial nr. 329-336 din 27 septembrie 2016).

În esență, măsura respectivă ține de executarea prevederilor legale² conform cărora, dacă beneficiarul creditelor nu va fi în stare să întoarcă datoria, aceasta va fi transpusă pe bugetul de stat. Astfel, în contextul falimentului celor 3 bănci, garanția se transformă în datorie de stat, cu implicațiile fiscale corespunzătoare. Pe lângă executarea prevederilor legale, Guvernul a recurs la această măsură din alte două considerente importante. În primul rând, pentru a evita o altă lovitură de imagine în rezultatul neonorării obligațiunii de plată față de BNM, fapt ce ar compromite și mersul negocierilor cu FMI privind un potențial Memorandum de finanțare. În al doilea rând, această măsură a asigurat protejarea independenței BNM, deoarece, dacă Guvernul nu ar fi asigurat convertirea, fondul de rezervă al BNM ar fi devenit debitar, ceea ce, conform Legii BNM³, ar obliga statul, în persoana Ministerul Finanțelor, să transfere suma restantă către BNM.

¹ Proiectul de lege privind emisiunea obligațiilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17 noiembrie, 2014 și nr. 101 din 1 aprilie 2015.

² Hotărârea Guvernului Nr.938 din 13.11.2014 și Hotărârea Guvernului Nr.124 din 30.03.2015

³ Articolul 19, al. (6), Legea cu privire la BNM

Cu toate acestea atestăm cel puțin **6 probleme** asociate cu natura și modul în care a fost luată această decizie:

1. Consultarea insuficientă a deciziei adoptate. Este surprinzător faptul că o decizie cu efecte bugetare atât de pronunțate (majorarea datoriei de stat cu aproximativ 37% până la valoarea de 51 mlrd. MDL), a fost adoptată fără ca Parlamentul, Guvernul, BNM și alte instituții relevante să organizeze în prealabil consultări și/sau dezbateri publice pe marginea alternativelor existente pentru soluționarea crizei bancare. Este salutară prezentarea proiectului de lege în cadrul ședințelor comisiilor parlamentare de profil, precum și plasarea acestuia pe site-ul Parlamentului. Totuși, procesul de consultare a unui proiect de lege atât de important ar trebui să includă și organizarea de consultări publice, fundamentarea asupra impactului macroeconomic al acesteia, precum și examinarea și prezentarea practicii internaționale ale altor state care s-au confruntat în ultimii ani cu crize bancare asemănătoare⁴.

2. Decizia a fost luată cu evitarea Parlamentului, prin asumare de răspundere a Guvernului, în detrimentul principiului democratic de bază de divizare a puterilor în stat, de controlare a executivului de către forul legislativ și, respectiv, cu mai multe dubii legate de constituționalitatea acesteia (având în vedere implicațiile fiscale pronunțate). Dubiile privind legalitatea ultimelor asumări de răspundere a Guvernului sunt alimentate de faptul că acestea de regulă se fac în caz de forță majoră care pun în pericol existența statului, viața oamenilor sau trebuie reglementate de urgență anumite relații sociale –niciuna din aceste condiții nu a fost îndeplinită în mod vădit.

3. Decizia a fost luată pe fondul progreselor modeste ale organelor de anchetă în remedierea consecințelor fraudei bancare. Procesul de recuperare a banilor furați din cele 3 bănci derulează lent și netransparent, iar cercetările organelor de anchetă de până acum au fost cu rezultate modeste, cel puțin din perspectiva celor vizibile.

4. Convertirea garanțiilor emise de Guvern în obligațiuni de stat reiterează efectul hazardului moral creat de garanțiile emise în 2014 și 2015. Trebuie să accentuăm că hazardul moral a fost deja creat odată cu emiterea garanțiilor în 2014 și 2015, iar decizia Guvernului din 26 septembrie a fost un rezultat al executării prevederilor garanțiilor respective. Efectul de hazard moral este caracteristic atât pentru persoanele fizice, care tind să nu examineze situația financiară a băncilor, mizând pe implicarea statului în recuperarea integrală a depozitelor în caz de faliment, cât și de acționarii și managerii bancari de rea-credință. Astfel, potențialii devalizatori bancari vor putea acționa fără grijă și frică știind că aceste costuri vor fi suportate mereu de popor. Este important să menționăm că această tendință de asumare de riscuri nejustificate și chiar comitere de fraude derivă din responsabilizarea scăzută, atât a celor implicați în activitatea bancară, cât și a persoanelor cu funcții de răspundere din instituțiile de stat.

5. Rată efectivă a dobânzii de 5% asupra obligațiunilor emise pentru perioada de 25 de ani, nu are justificare economică. Conform notei informative publicate anterior⁵, rata respectivă reiese din

⁴ Una din cele mai bune exemple de soluționare a crizei bancare este exemplul Islandei. Această țară a refuzat să se conformeze regulii „too big to fail” și nu a intervenit în a salva băncile, lăsând la o parte toate amenințările FMI și ale UE. Președintele a organizat un referendum pentru a consulta cetățenii despre faptul dacă Guvernul să salveze băncile și să împovăreze propriul popor pentru mulți ani sau nu. Evident 95% din populație au votat împotriva, ceea ce a dus la prăbușirea băncilor. Au fost organizate alegeri anticipate și toți cei responsabili de fraudă bancară au fost puși la închisoare. Pare ireal la moment pentru țara noastră, dar cel puțin practica internațională trebuie de studiată pentru a înțelege logica soluționării crizei în țara noastră.

⁵ Proiectul de lege nr. 257 din 08.06.2016

necesitatea acoperirii pierderilor ca urmare a inflației viitoare. Totuși, instituirea acestei rate va adăuga în jur de 11,5 miliarde lei la datoria totală.

6. Asumarea de răspundere este efectul garanțiilor emise în 2014 și 2015 care au sfidat principiile de bază de echitate. Deși, o parte din datorie va fi acoperită din contul activelor recuperate de la cele 3 bănci, probabil marea majoritate a acestora va trebui să fie rambursată din contul plătitorilor de taxe. În acest context, inechitatea este determinată cel puțin de 2 factori: (i) pierderile pentru fraudele bancare sunt suportate de plătitorii de taxe și nu de persoanele/instituțiile responsabile care nu au reușit să prevină, să deconspire și/sau să elucideze aceste fraude; și (ii) circa jumătate din garanții au fost emise pentru depozitele interbancare, deci nu aveau nimic în comun cu persoanele fizice care dețineau depozite la cele 3 bănci falimentate.

Ce alternative există?

Tehnic vorbind, convertirea garanțiilor de stat în datorie de stat derivă din necesitatea executării prevederilor Hotărârii Guvernului Nr. 938 din 13.11.2014 și Nr.124 din 30.03.2015, precum și a prevederilor Memorandumului de Înțelegere semnat între BNM și Ministerul Finanțelor. Această înțelegere urmărește să confere un statut creditelor acordate de BNM prin emisiunea obligațiunilor de stat care să execute obligațiile de plată ale Guvernului asumate prin cele două garanții. Astfel, în curs de 7 zile lucrătoare de la publicarea Legii privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării garanțiilor Guvernului în Monitorul Oficial, Ministerul Finanțelor va emite și va transmite BNM obligațiuni de stat în volum total de până la 13 583,7 mil. MDL cu rata efectivă a dobânzii de 5% și pe un termen de cel mult 25 ani. Totodată legea menționează că suma dată va fi ajustată la suma creditelor neachitate de cele trei bănci la data emisiunii obligațiunilor, respectiv aceasta va fi diminuată cu suma recuperată din realizarea activelor în procesul de lichidare. De asemenea, profitul BNM disponibil spre redistribuire⁶ va fi îndreptat către Ministerul Finanțelor pentru răscumpărarea obligațiunilor.

La moment, Guvernul a ales doar opțiunea de a îndeplini prevederile Hotărârilor anterior adoptate. Totuși, propunem să explorăm trei opțiuni alternative emisiunii obligațiunilor de stat, care la un moment sau altul ar fi putut fi luate în considerație:

I. Contestarea legalității acordării creditelor de către BNM, implicit a HG Nr.938 din 13.11.2014 și HG Nr.124 din 30.03.2015

Dreptul BNM în a acorda credite de urgență sub garanția Guvernului a fost atribuit prin Legea Nr.187 din 28.09.2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care la fel a fost aprobată prin asumarea răspunderii Guvernului. Astfel, au fost operate amendamente la trei legi esențiale: Legea instituțiilor financiare și Legea cu privire la BNM și Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, care au adus suport legal garanțiilor ulterioare emise de Guvern. În acest proces trebuie luate în calcul 3 elemente majore care pun la îndoială legalitatea acordării creditelor date:

1. **Modificarea Articolului 18 al. 3 din Legea cu privire la BNM** –prin Legea Nr. 187, la Art. 18 al. 3, pe lângă sintagma *garanții de stat* a mai fost adăugată și sintagma *sau valori mobiliare emise de Guvern*,

⁶ Efectiv, Bugetul de Stat pentru câțiva ani buni va pierde o sursă importantă de venit dacă luăm în calcul că valoarea profitului transferat la Bugetul de Stat a constituit 889,4 mil în 2015, 125 mil în 2014 sau 113 mil în anul 2013

care efectiv permit în situații de criză financiară sistemică sau de pericol al apariției acesteia, emiterea de valori mobiliare de stat pentru capitalizarea băncilor, *precum și valori mobiliare de stat pentru garantarea creditelor de urgență acordate de BNM în baza deciziei organului național instituit pentru gestionarea crizelor financiare sistemice*. Comitetul Național de Stabilitate Financiară care și reprezintă organul național instituit pentru gestionarea crizelor financiare sistemice nu este abilitat în a lua decizii, responsabilitatea acestuia rezumându-se doar în a face propuneri. Mai mult decât atât, un organism național pentru gestionarea crizelor financiare sistemice nu poate fi constituit printr-o hotărâre de guvern, deoarece acesta întrunește autorități care nu se subordonează Guvernului. Deciziile și propunerile Comitetului ar fi relevante și imperative pentru toate părțile participante numai dacă acesta ar fi fost instituit de Parlament. Astfel, considerăm că formularea *garantarea creditelor de urgență acordate de BNM în baza deciziei organului național instituit pentru gestionarea crizelor financiare sistemice* nu are relevanță legală.

2. Articolului 18 al. 2¹ din Legea cu privire la BNM - această prevedere denotă o altă incoerență în procesul acordării creditelor de către BNM. Alineatul 2¹ din articolul dat menționează că BNM poate acorda credite de urgență **băncilor solvabile**, or la momentul luării deciziei cele trei bănci nu mai puteau fi calificate ca solvabile. Caracterul juridic imperativ al acestei prevederi se bazează pe o logică economică elementară – nu este rațional să acorzi credit unui debitor despre care apriori se știe că nu va putea restitui creditul.

3. Asumarea răspunderii Guvernului față de Parlament - Prin asumarea răspunderii Guvernului asupra Legii Nr. 187, a fost evitată implicarea Parlamentului în garantarea creditelor acordate de BNM. De altfel, era de competența Parlamentului asumarea unei astfel de garanții. Totodată, acest instrument devine deja o practică obișnuită pentru țara noastră. În ultimii 3 ani 29 de legi (printre care unele cu impact major asupra finanțelor publice) au fost adoptate printr-o astfel de procedură. Articolul 106 prim din Constituție conferă acest drept Guvernului însă în condițiile date considerăm că acesta reprezintă un abuz. Practica internațională demonstrează că mai există democrații care mențin în legislația națională posibilitatea asumării răspunderii de către executiv, totuși acest fapt este admis în condiții extrem de limitate (ex: cataclisme naturale, război și alte evenimente de force major).

Luând în considerație cele menționate, considerăm oportună expunerea Curții Constituționale asupra legalității prevederilor legislative care au permis acordarea creditelor de către BNM sub garanția Guvernului. Totodată, este important ca Înalta Curte să-și expună punctul de vedere și asupra modului în care au fost aprobate modificările legislative respective, or evitarea Parlamentului în domenii de interes financiar național poate afecta grav imaginea țării. În rezultatul constatării ilegalității acestora, BNM va fi nevoită imediat să-și asume pierderile rezultate de pe urma acordării creditelor și să-și ajusteze bilanțul contabil prin trecerea înscririlor acestora la pierderi.

Efectul pozitiv al acestei soluții ar fi că creditele acordate de BNM nu vor mai fi rambursate din contul contribuabililor, ci din contul veniturilor ulterioare ale BNM. De cealaltă parte, unii ar invoca provocarea unui efect negativ, considerând că în cazul în care BNM își asumă pierderile și face înscririle contabile corespunzătoare, aceasta va fi pentru ani buni în pierdere ceea ce ar putea duce la reducerea credibilității în fața băncilor comerciale. O altă repercusiune ar fi că Guvernul oricum va fi obligat să acopere pierderile BNM prin contribuția de capital în valori mobiliare de stat. Totuși, aceasta ar fi avut loc doar pentru valoarea soldului

negativ al fondului de rezervă al BNM, care ar putea fi mai mic decât valoarea garanțiilor convertite în datori de stat, precum și ar avea loc doar după efectuarea unui audit extern asupra situației financiare a BNM.

II. Rambursarea eşalonată a datoriei Guvernului față de BNM

Guvernul a demonstrat că poate fi extrem de inventiv când vine vorba de modificarea sau aprobarea cadrului legislativ necesar în vederea *rezolvării* unei situații de criză financiară. Mai nou, intuind că ar putea să fie lipsiți de susținere parlamentară/populară, aceștia demonstrează ingeniozitate și în ceea ce privește modalitatea de aprobare a normelor date. Dacă Guvernul a putut identifica soluția cum să garanteze creditele acordate de BNM celor trei bănci falimentare, de ce nu, tot Guvernul să-și asume răspunderea pentru întoarcerea efectivă a creditelor către BNM. Mai exact, în locul emiterii obligațiunilor de stat care urmează a fi stinse pe seama veniturilor colective din bugetul de stat, ar putea fi creat un fond special la nivelul bugetului din care eşalonat să fie întoarsă datoria către BNM. Veniturile la fondul respectiv ar trebui specificate expres ca fiind din realizarea activelor băncilor lichidate, din banii rezultați din investigațiile demarate sau alte surse excepționale cum ar fi profitul BNM transferat anual la bugetul de stat. Respectiv, efectul pozitiv ar fi că datoriile către BNM nu ar fi stinse din veniturile acumulate la buget în urma încasării taxelor și impozitelor contribuabililor, ci din surse care țin nemijlocit de activitatea bancare și procesul de realizare a activelor băncilor lichidate. De altfel, chiar și în cazul emiterii obligațiunilor de către Guvern, o soluție ar putea fi indicarea exactă a fondurilor bugetare din care vor fi răscumpărate aceste obligațiuni, încercându-se astfel a se evita contribuțiile plătitorilor de taxe.

III. Convertirea datoriei în fond de investiții

Conform acestei opțiuni, resursele financiare colectate din buget nu sunt achitate către BNM, ci se creează un fond care va gestiona acești bani și va oferi credite accesibile (eng: *soft loans*) pentru micul business. Acest pas va asigura o cu totul altă percepție a populației, banii fiind puși în serviciul și ajutorul lor. Din punct de vedere contabil, datoria BNM va fi contrabalansată cu resursele de la fondul respectiv și nu va trebui să înregistreze pierderi. Resursele date nu vor fi acordate direct pentru a evita abuzurile, ci vor fi distribuite, atât prin bănci comerciale calificate, cât și prin instituții de micro-finanțare în bază de criterii obiective predefinite. În consecință acest mecanism va reprezenta o pârgie de fortificare a sectorului financiar și îmbunătățire a portofoliului. Instituțiile financiare vor trebui să respecte o serie de criterii pentru a rămâne în programul de finanțare. În același timp, aceste resurse vor fi focusate pe necesități sociale, precum și pe dezvoltarea economică a țării, fiind ameliorate o serie de aspecte socio-economice.

Concluzii și recomandări finale

Frauda bancară este rezultatul curențelor de guvernare corporativă din unele bănci, a disfuncționalităților din instituțiile statului, inclusiv cele responsabile de asigurarea stabilității financiare, precum și a unor factori de decizie rău-intenționați din instituțiile de stat și bănci. Prin urmare, recuperarea activelor fraudate trebuie să fie responsabilitatea acestora, iar o guvernare benevolentă va face tot posibilul pentru a transpune povara respectivă anume pe acești actori.

Proiectul de lege din 26.09.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării garanțiilor Guvernului ține de executarea garanțiilor emise în 2014 și 2015. Totuși, considerăm că nu au fost depuse toate

măsurile necesare din partea instituțiilor abilitate pentru a se evita activarea garanțiilor: nu au fost organizate consultări/dezbateri publice cu societatea civilă și experții din domeniu privind alternativele posibile, nu a fost contestată constituționalitatea deciziilor din 2014 și 2015 de a emite garanțiile respective și nu a fost elaborată o analiză de impact macroeconomic în urma activării garanțiilor. O problemă la fel de majoră este și modul cum a avut loc activarea garanțiilor: prin asumarea de răspundere a Guvernului (sau eschivare a răspunderii a Parlamentului).

Astfel, în sensul clarificării tuturor aspectelor legale precum și determinării tuturor soluțiilor existente în vederea minimizării impactului generat de fraudă bancară asupra societății, solicităm instituțiilor responsabile următoarele:

- expunerea Curții Constituționale asupra legalității prevederilor legislative care au permis acordarea creditelor de către BNM sub garanția Guvernul;
- demararea unei anchete asupra modului cum a fost soluționată criza celor trei bănci lichidate;
- dinamizarea anchetelor privind investigarea furturilor comise în sectorul bancar și avansarea procesului de recuperare a fondurilor deturnate;
- realizarea unui audit extern independent al BNM, prezentat publicului larg, care să stabilească corectitudinea clară a deciziilor luate de aceasta în timpul crizei bancare;
- stabilirea exactă a responsabilităților individuale și colective a tuturor celor implicați în declanșarea, stimularea și "soluționarea" crizei bancare cu acțiuni ulterioare corespunzătoare;
- revizuirea memorandumului de înțelegere între BNM și Ministerul Finanțelor după cum și a deciziilor conexe și excluderea dobânzii de 5%;
- stabilirea achitării creditului exclusiv din 2 surse: recuperarea activelor de la cele 3 bănci falimentare și profitul BNM;
- revederea/completarea cadrului legal pentru a clarifica modul și cazurile în care Guvernul își asumă răspunderea.

Anexă: Grupul de inițiativă pentru reforme urgente

Expert-Grup a creat Grupul de Inițiativă (en: Task Force) pentru promovarea reformelor urgente pentru Republica Moldova. Grupul de inițiativă este focusat pe 3 sectoare prioritare: **(i) sectorul financiar; (ii) sectorul energetic; (iii) sectorul întreprinderilor de stat**. Considerăm că anume în aceste sectoare, Republica Moldova a acumulat cele mai multe vulnerabilități și anume în aceste sectoare sunt necesare cele mai urgente reforme de politici economice.

Grupul urmează să fie format din circa 40 de persoane cu reputație ireproșabilă și cu expertiză bogată în cel puțin unul din cele 3 sectoare abordate.

3 obiective ale Grupului:

1. Responsabilizarea guvernării în vederea reformării celor 3 sectoare prioritare;
2. Informarea publicului larg privind principalele tendințe/probleme/riscuri identificate în cele 3 sectoare, precum și privind reformele necesare;
3. Oferirea de soluții pentru modernizarea celor 3 sectoare prioritare.

Activitățile Grupului:

- Monitorizarea permanentă a tendințelor și acțiunilor autorităților din cele 3 sectoare;
- Elaborarea de analize/note de poziții scurte privind tendințele/problemele/riscurile identificate și recomandările propuse pentru cele 3 sectoare (analizele vor fi elaborate de Expert-Grup, iar membrii Grupului de inițiativă se vor expune pe marginea acestora înainte de publicare);
- Promovarea petițiilor pentru impulsionearea reformelor în cele 3 sectoare (elaborarea și coordonarea petițiilor vor fi făcute de Expert-Grup, iar membrii Grupului de inițiativă se vor implica prin expunerea pe marginea textului petițiilor și promovării publice a acestora);
- Participarea la conferințe de presă și în alte forme de promovare publică a reformelor în cele 3 sectoare.

Coordonatorii Grupului de inițiativă

Adrian Lupușor – Lider de echipă, responsabil de monitorizarea sectorului financiar (adrian@expert-grup.org)

Denis Cenușă – Responsabil de monitorizarea sectorului energetic (denis@expert-grup.org)

Vadim Gumene – Responsabil de monitorizarea sectorului întreprinderilor de stat (vadim@expert-grup.org).

Perioada de activitate: Grupul a început activitatea la data de 28 septembrie, 2016. Activitatea acestuia nu este limitată în timp.

Persoana de contact: Adrian Lupușor (adrian@expert-grup.org și (+373) 689 53 665).