

Monitorul financiar:

Analiza principalelor reforme din sectorul financiar al Republicii Moldova

Raport de monitorizare nr. 7

Perioada monitorizată: Octombrie 2017 - Iulie 2018

Autor: Dumitru Pîntea

Iulie 2018

Cuprins

1. Introducere	3
2. Tranziția la noul cadru de reglementare bancară - Basel III	4
2.1. Cerințe suplimentare de capital	4
2.2. Evaluarea riscului de credit	6
2.3. Guvernanța corporativă și calificarea membrilor organelor de conducere	7
2.4. Limitarea tranzacțiilor cu părțile afiliate	7
3. Alte reforme de consolidare a sectorului financiar național	8
3.1. Completarea cadrului legislativ de transparentizare a acționarilor bancari	8
3.2. Legea privind organizațiile de creditare nebancaară	9
3.3. Noul cadru de prevenire și combatere a spălării banilor	10
4. Realizarea angajamentelor asumate în cadrul Acordurilor internaționale	11
4.1. Memorandumul cu Fondul Monetar Internațional	11
4.2. Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană	12
5. Intermedierea financiară	13
5.1. Protecția consumatorilor de servicii financiare	13
5.2. Programul "Prima casă"	13
6. Procesul de investigare a fraudelor bancare	14
7. Concluzii și recomandări finale	16

1. Introducere

După mai bine de trei ani de la criza bancară, sistemul financiar național continuă să fie supus unui amplu proces de reformă care înregistrează o extindere către toate componentele acestuia. După măsurile imediate de stabilizare ce au urmărit redresarea situației din bănci și reluarea cooperării financiare cu principalii parteneri externi, au fost demarate o serie de alte acțiuni menite să consolideze stabilitatea și rolul sistemului financiar în economie. Cele mai multe din acțiuni reprezintă angajamente asumate în cadrul Memorandumului cu Fondul Monetar Internațional (FMI) sau în cadrul Acordului de Asociere cu UE, angajamente care reprezintă un factor catalizator al reformelor și de care depinde în mare parte continuarea alocării suportului financiar pentru țara noastră. Chiar și așa, pentru a asigura rezultatul scontat al reformelor, Republica Moldova are nevoie de progrese tangibile și în alte domenii cum ar fi sectorul energetic sau cel al justiției, or suspendarea asistenței macrofinanciare din partea UE confirmă faptul că problemele actuale nu mai pot fi abordate în mod izolat din perspectiva sectorului bancar.

Începând cu anul 2016, Expert-Grup s-a angajat să monitorizeze în permanență activitatea autorităților de resort în procesul de reformare a sistemului financiar național. În acest context, Monitorului financiar nr. 7 atrage atenția către principalele măsuri de ordin legislativ sau normativ întreprinse (sau neîntreprinse) de către autorități în perioada octombrie 2017 – iulie 2018, precum și alte evoluții care descriu starea de facto a sistemului financiar. Comparativ cu alte sectoare, cel bancar rămâne în continuare unul din cele mai dinamice din punct de vedere al reformelor, urmare implementării noului cadru de reglementare și supraveghere bancară conform prevederilor Acordului Basel III. De asemenea, alte măsuri orientate către finalizarea procesului de transparentizare a acționarilor bancari sau spre prevenirea și combaterea spălării banilor își demonstrează prioritatea. Totodată, reformele au cuprins și celelalte sectoare ale pieței financiare, în special segmentul de creditare nebanară care înregistrează o anumită înăsprire (deși rămâne insuficientă) a nivelului de reglementare.

Exercițiul de monitorizare a cuprins următoarele acțiuni majore identificate în perioada de referință:

- Tranziția la noul cadru de reglementare și supraveghere bancară aliniat standardelor Basel III;
- Completarea cadrului legislativ de transparentizare a acționarilor bancari;
- Adoptarea legii privind organizațiile de creditare nebanară;
- Noul cadru de prevenire și combatere a spălării banilor;
- Realizarea angajamentelor asumate în cadrul Acordurilor internaționale.

Pe lângă acestea, au fost analizate un șir de alte evenimente care s-au manifestat activ și care caracterizează situația de ansamblu a sistemului financiar. Este vorba de procesul de intermediere financiară care pe lângă tendința de contractare și migrare a cererii către alte sectoare mai puțin reglementate decât cel bancar, prezintă riscuri posibile de supraîndatorare a unor segmente de clienți. Astfel, pe fundalul unor practici de creditare puțin transparente și pe alocuri chiar abuzive, se înregistrează un nivel redus de protecție a consumatorilor persoane fizice. Fără careva intervenții, această situație ar putea determina deteriorarea capacității de rambursare a împrumuturilor de consum și o creștere a activelor neperformante pentru instituțiile financiare.

Nu în ultimul rând, în lipsa unor rezultate tangibile în procesul de investigare a fraudelor bancare organele de resort au prezentat o Strategie care descrie modul de activitate în procesul de recuperare a mijloacelor sustrate. Practic, aceasta nu este o strategie pentru organele de anchetă, acestea știind foarte bine ce au de făcut. De fapt este un document pentru populație care după prezentarea rapoartelor de investigație ale companiei Kroll, are nevoie de un nou reper în acest caz de interes sporit. Între timp, dincolo de această mediatizare a planului de investigare a fraudelor, recuperarea efectivă a banilor sustrași nu înregistrează progrese semnificative, fiind consemnată deja o prima tranșă de răscumpărare a VMS emise de către Ministerul Finanțelor, inclusiv cu bani publici.

2. Tranziția la noul cadru de reglementare bancară - Basel III

Odată cu aprobarea unei noi legi bancare, cadrul național de reglementare și supraveghere cunoaște un salt către cele mai moderne și bune practici existente la nivel internațional cunoscute sub denumirea de standardele Basel III. Din perspectiva recentelor evoluții, implementarea acestora pare să fie într-o oarecare întârziere, dar un asemenea pas putea fi făcut doar în condițiile unui consens politic clar, a unui sistem bancar stabil și a unei susțineri externe solide. Astfel, după ce criza bancară a scos la iveală o serie de vulnerabilități, Basel III vine cu soluții și instrumente mult mai adaptate atât din punct de vedere juridic în ceea ce privește capacitatea de intervenție a regulatorului, cât și prudențial - la nivel de bănci comerciale în ceea ce privește gestionarea adecvată a riscurilor, prevenirea elementelor destabilizatoare și fortificarea încrederii populației.

Tranziția către Basel III vine după o perioadă de redresare a situației din sistemul bancar care a determinat evoluții ample în bilanțurile băncilor. Din punct de vedere economico-financiar procesul de tranziție găsește sectorul bancar caracterizat de un exces de lichiditate care cu greu își găsește contrapartidă în economia reală (volumul de credite reprezintă doar aproximativ 30% din totalul activelor bancare). De asemenea, deși rata inflației a scăzut sub ținta de 5% urmărită de BNM, creditele bancare rămân în continuare scumpe, cu dobânzi efective de peste 10%-12% anual ceea ce limitează interesul unui grup cât mai larg de clienți. Pe acest fundal, la sfârșitul anului 2017 intermedierea bancară înregistrează unul din cele mai scăzute nivele din ultimii 10 ani: soldul total al creditelor raportate la PIB a constituit doar 24%. Chiar și așa, atât la nivel individual, cât și la nivel agregat, sectorul bancar rămâne a fi destul de profitabil fapt ce sporește rezervele de capital, precum și capacitatea băncilor de a absorbi eventuale pierderi sau de a face față înăsprii cadrului de reglementare.

Prevederile Acordului Basel III urmează a fi implementate treptat de către băncile comerciale, acestea având la dispoziție perioade de tranziție în funcție de domeniul specific abordat și anvergura activității ce o desfășoară. Astfel, principalele noutăți apar în domenii precum suficiența capitalului, tranzacțiile cu părțile afiliate, evaluarea și gestiunea riscurilor, guvernanta corporativă, sancțiuni, precum și alte particularități specifice activității bancare. Pe de o parte ambițios, pe de altă parte extrem de necesar, procesul de implementare a standardelor Basel III prezintă o provocare atât pentru băncile comerciale și clienții acestora, cât și pentru regulator. Pentru bănci și agenții economici în căutare de finanțare regulile devin mult mai stricte implicații semnificative asupra modelului de afaceri și chiar a profitabilității. Pentru regulator, anvergura procesului dat denotă în continuare importanța consolidării capacităților operaționale, tehnice și umane în vederea implementării eficiente a noii legislații. În acest context, în vederea transpunerii Basel III în legislația națională, pe parcursul anului 2018 BNM, cu suportul partenerilor externi, a aprobat o serie de Regulamente, prevederile cărora sunt expuse în continuare.

2.1. Cerințe suplimentare de capital

Acordul Basel III introduce cerințe de capital cantitative și calitative extinse care să permită absorbirea unor eventuale pierderi, în special în perioade de criză. Deoarece fondurile proprii ale băncii (capital social, rezerve, profit, împrumuturi subordonate) reprezintă acel element care asigură finanțarea activității băncii în vederea asigurării continuității acesteia, precum și acoperirea pierderilor în orice moment, devine imperativ ca acestea să fie corect calculate și menținute la nivele acceptabile. Astfel, în contextul transpunerii cadrului european de reglementare bancară CRD IV¹ care pune în aplicare Acordul Basel III, BNM a elaborat și aprobat două acte normative noi: (i) *Regulamentului cu privire la fondurile proprii ale băncilor și cerințele de capital* și (ii) *Regulamentului cu privire la amortizoarele de capital ale băncilor*.

(i) Regulamentului cu privire la fondurile proprii ale băncilor și cerințele de capital - include o nouă metodologie de calcul al fondurilor proprii și stabilește cerințele față de elementele care intră în calculul acestora, precum și deducerile

¹ Directiva 2013/36/EU cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, și Regulamentul 575/2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții.

și reducerile care pot interveni. Totodată, Regulamentul include conceptul de fonduri proprii de nivel 1, de nivel 2 și fonduri proprii totale (într-o anumită măsură acestea înlocuiesc capitalul de gradul I, de gradul II și Capitalul Normativ Total), elementele care sunt eligibile la calcularea acestora și filtrele prudențiale care sunt aplicabile pentru eliminarea acelor elemente care generează o creștere artificială. De asemenea, sunt stabilite un șir de alte elemente care urmează a fi deduse din fondurile proprii, pentru a evita dubla utilizare a capitalului reglementat și/sau creșterea artificială a acestuia. În cele din urmă sunt prezentate cerințele de fonduri proprii și anume: o rată a fondurilor proprii de nivel 1 de bază de 5,5%, o rată a fondurilor proprii de nivel 1 de 7,5%; și o rată a fondurilor proprii totale de 10,0%. De asemenea, sunt incluse și alte riscuri pentru calculul cerințelor de fonduri proprii, respectiv riscul operațional, cel de piață și cel de decontare/livrare.

La modul practic, se pune o atenție mai mare asupra nivelului de capital disponibil pentru acoperirea mai multor tipuri din activitatea băncilor, nu doar a celui de credit. Suplimentar, odată cu revizuirea structurii activelor ponderate la risc (pct. 2.2 înseamnă, că activelor mai sigure li se atribuie o alocare de capital mai scăzută, în timp ce activele cu grad de risc mai ridicat primesc o pondere mai mare în funcție de risc. Asta înseamnă ca normele prudențiale se vor întări, ceea ce e bine din perspectiva managementului riscurilor dar nu la fel de bine pentru creșterea intermedierei financiare deoarece băncile vor deveni mult mai prudente în a acorda credite sau chiar vor renunța la unii clienți care vor avea un impact semnificativ asupra necesarului de capital. Mai mult ca atât, din perspectiva reducerii numărului de clienți care devin "bancabili" în contextul Basel III, alte reforme economice și fiscale la nivel de agenți economici sunt necesare pentru a spori capacitatea acestora de a se conforma cerințelor înaintate de bănci. Practic economia are nevoie de bănci solide pentru a se dezvolta, și de asemenea, băncile au nevoie de afaceri solide și prospere pentru a putea credita.

(ii) Regulamentului cu privire la amortizoarele de capital ale băncilor – prevede constituirea unor amortizoare de capital cu scopul prevenirii și atenuării riscului sistemic, precum și particularitățile aferente stabilirii de către BNM a metodologiei de calcul. În esență sunt prevăzute 5 amortizoare: *de conservare a capitalului*; *anticiclic de capital specific fiecărei bănci în parte*; *O-SII*; *de risc sistemic și combinat*. Pentru băncile care nu vor respecta cerințele de amortizor stabilite, BNM poate impune un șir de restricții privind distribuția dividendelor precum și alte cerințe inclusiv prezentarea unui plan de conservare a capitalului, în cazul în care banca nu deține un nivel suficient al fondurilor proprii care să permită conformarea cu cerințele de acoperire a amortizoarelor de capital (măsuri de conservare a capitalului).

- **Amortizatorul de conservare a capitalului** - are drept scop formarea unei rezerve de capital în perioade „calme” (perioade de recesiune);
- **Amortizorul anticiclic de capital specific băncii** - are ca scop sporirea rezilienței sectorului bancar la pierderile potențiale induse de o creștere excesivă a creditării și se constituie în perioade de creștere excesivă a creditării ca supliment la amortizorul de conservare a capitalului;
- **amortizor O-SII** - este specific fiecărei societăți de importanță sistemică la nivel național, respectiv al cărei faliment sau a cărei funcționare defectuoasă ar putea declanșa un risc sistemic la nivel național;
- **amortizorul de risc sistemic** - se aplică pentru a preveni și a diminua riscul sistemic non-ciclic manifestat pe termen lung sau riscul macroprudențial
- **amortizorul combinat** - este constituit din amortizorul de conservare a capitalului plus, după caz, amortizorul anticiclic de capital specific băncii, amortizorul O-SII și amortizorul de risc sistemic.

Astfel, pe lângă cerințele obligatorii de fondurilor proprii, toate băncile trebuie să dețină un amortizor (*în engleză buffer*) de conservare a capitalului și un amortizor anticiclic de capital, pentru a se asigura că acumulează suficiente fonduri proprii în perioade de prosperitate, respectiv își permit să absoarbă pierderi în cazul survenirii unei crize. Această soluție de protecție utilizând capitalul derivă din faptul că pierderile survenite în perioade de crize pot destabiliza sectorul bancar și pot iniția un cerc vicios, prin care problemele din bănci pot duce la recesiunea economiei reale care mai apoi se răsfrânge asupra băncilor prin creșterea volumului de credite neperformante. Deci, amortizoarele de capital urmează să asigure că băncile dispun de suficient capital pentru a menține activitatea de creditare și în perioade de criză. Cu toate acestea,

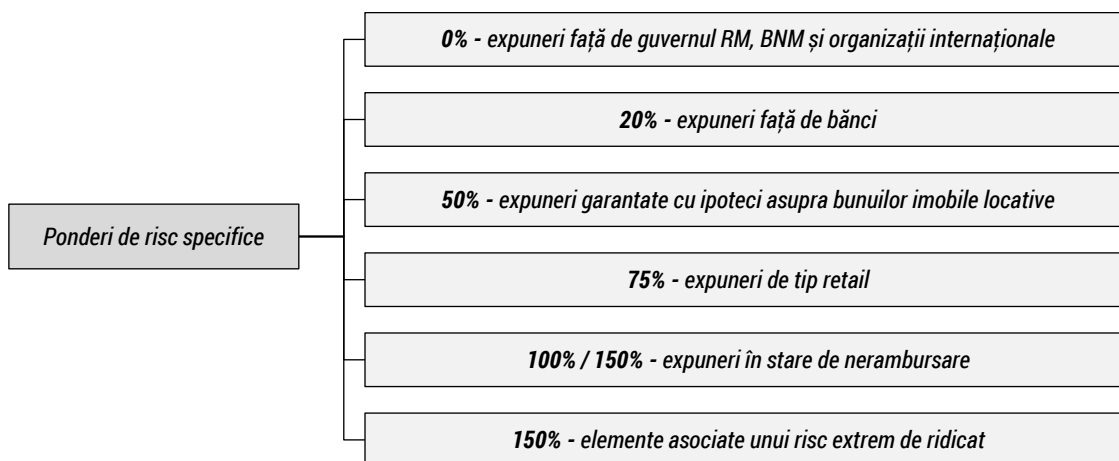
amortizoarele pot duce la majorarea costului creditelor, în condițiile în care portofoliul a ajuns la un nivel excesiv iar capitalul reprezintă cea mai scumpă resursă de finanțare.

2.2. Evaluarea riscului de credit

O altă componentă a procesului de transpunere a standardelor Basel III ține de aprobarea unor noi reglementări vis-a-vis de gestionarea riscului de credit. În acest sens, la 30 iulie curent urmează a intra în vigoare *Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate*, act normativ ce stabilește elementele de calcul al ponderilor expunerilor în funcție de gradul riscului de credit asumat de bancă. Astfel Regulamentul evidențiază 16 clase de expuneri ale căror ponderi încorporează niveluri diferite de sensibilitate la risc, de la 0% până la 150%, inclusiv ținând cont de ratingurile externe atribuite de agențiile de rating de credit. În ceea ce privește concepția BNM privind utilizarea agențiilor de rating, aceasta face referire doar la agențiile de rating înregistrate în baza Regulamentului european² și nu ia în calcul eforturile CNPF de transpunere a acestuia în legislația națională conform angajamentelor asumate în AA cu UE. Respectiv, pentru moment Regulamentul BNM cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate nu ia în calcul posibilitatea dezvoltării unor astfel de agenții în țara noastră care să ofere evaluări asupra riscului de credit pentru entități naționale, fapt ce ar completa opțiunile băncilor în procesul de evaluare și gestionare a riscului de credit pe intern.

Spre deosebire de limita de 100% de până acum, Regulamentul vine cu cerințe extinse privind clasificarea expunerilor și prevede aplicarea unei ponderi de risc de 150% pentru cele ce implică un risc extrem de ridicat (figura 1). Aceasta se explică prin faptul că un activ compromis, pe lângă pierderea valorii sale poate aduce suplimentar pierderi din punct de vedere juridic sau poate afecta reputația băncii. Totodată, pentru anumite sectoare cum ar fi expunerile față de IMM, Regulamentul prevede cerințe reduse de capital prin stabilirea ponderii de risc de 75% pentru expunerile în sumă de până la 5 mln. lei și prin aplicarea unui factor de deducere egal cu 0,7619 pentru expunerea agregată a debitorului în sumă de până la 7,5 mln. lei. În cele din urmă, ținând cont și de specificul pieței imobiliare naționale, Regulamentul prevede pentru expunerile garantate integral și pe deplin cu ipoteci asupra bunurilor imobile cu destinație locativă și comercială o pondere de 50% și respectiv 75%.

Figura 1. Ponderile specifice de evaluare a riscului de credit (exemple)



Sursa: Compilația autorului în baza Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate

² Regulamentul (CE) nr. 1060/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 privind agențiile de rating de credit urmează a fi transpus în legislația națională conform angajamentelor asumate în cadrul Acordului de Asociere cu UE.

2.3. Guvernanța corporativă și calificarea membrilor organelor de conducere

Acordul Basel III aduce elemente noi în ceea ce privește guvernanța corporativă și calificarea persoanelor care pot deține funcții în cadrul organelor de conducere. Pornind de la ideea că încrederea clienților, siguranța deponenților precum și stabilitatea generală a sistemului bancar pot fi asigurate doar urmare unei guvernante corporative sănătoase, noua Lege bancară vine cu noi elemente în acest sens. Aceste modificări sunt extrem de importante în condițiile în care criza bancară a scos la iveală o serie de carențe grave în procesul de administrare la mai multe bănci, inclusiv în ceea ce privește luarea deciziilor de creditare, activitatea organului executiv sau transparența redusă a acționarilor care a compromis identificarea relațiilor cu părțile afiliate și gestionarea adecvată a conflictelor de interese. Astfel, din lecțiile învățate putem afirma că eșecul administratorilor bancari în a respecta bunele practici de guvernanță corporativă poate pune în pericol solvabilitatea băncii și afecta interesele unui șir larg de părți interesate (*stakeholderi*).

Guvernanța corporativă în cazul băncilor trebuie percepută ca fiind o necesitate care ar "forța" administratorii bancari să protejeze interesele tuturor părților interesate, dovedind în același timp un comportament și o atitudine responsabilă. Regulamentul privind cadrul de administrare a activității băncii³ definește în mod clar care sunt organele de conducere ale băncii, respectiv consiliul și organul executiv, precum și prevederi privind crearea unor comitete specializate ale consiliului care să-l asiste în îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin în procesul de administrare a riscurilor. De asemenea, aspect important, cadrul legislativ asigură delimitarea responsabilităților fiecărui organ de conducere și cerințe privind adecvarea atât individuală, cât și colectivă a membrilor. Mai mult ca atât, pentru că acționarii sunt un element important al mecanismului de guvernanță, cadrul de reglementare stabilește modul de interacțiune a acestora cu organele de conducere și cerințe extinse față de politica de gestionare a potențialelor conflicte de interese. Aceste cerințe urmează a fi implementate treptat de toate băncile comerciale în dependență de mărimea și complexitatea activității pe care o desfășoare, fiind prevăzute sancțiuni și măsuri de remediere pentru cele care nu se vor conforma.

Pentru asigurarea unei activități bancare sănătoase, principiile de guvernanță corporativă sunt completate cu cerințe specifice de adecvare a membrilor organelor de conducere atât la nivel individual, cât și la nivel colectiv. Astfel, persoanele cu funcții de conducere, precum și alte persoane cu funcții cheie⁴ trebuie să dispună în orice moment de expertiza, reputația și onorabilitatea profesională conform atribuțiilor funcției, sau cu alte cuvinte, în procesul de evaluare acestea trebuie să demonstreze cu succes caracterul de persoană „fit&proper”. În linii generale, evaluarea adecvării membrilor organelor de conducere urmărește formarea unei imagine cuprinzătoare asupra caracterului unei persoane în baza criteriilor de experiență, reputație, independență în luarea deciziilor, alocarea suficientă a timpului și încadrarea acestora în cadrul organului de conducere. La moment, odată ce cadrul legislativ a fost aprobat, atât BNM cât și instituții bancare trebuie să urmărească eliminarea tuturor persoanelor cu imagine compromisă și reputație proastă din sistemul bancar, ulterior evaluarea periodică a caracterului „fit&proper” urmând să devină o barieră solidă în potrirea accederii unor persoane cu intenții dubioase la conducerea băncilor comerciale.

2.4. Limitarea tranzacțiilor cu părțile afiliate

De rând cu alte activități economice, relațiile cu părțile afiliate sunt caracteristice și businessul bancar și reprezintă tranzacții ce apar între persoane care sunt legate de careva raporturi de rudenie sau asociere. Importanța gestionării corecte a acestui tip de relații derivă din nevoia diminuării riscurilor la care ar putea fi expuse băncile în contextul în care acestea pot genera apariția unor conflicte de interese și afecta independența managerilor în procesul de luare a deciziilor. În aceste condiții, Acordul Basel III acordă o atenție sporită acestui tip de relații propunând proceduri extinse de identificare și evaluare. Totodată, ținând cont de faptul că creditarea persoanelor afiliate reprezenta până nu demult o caracteristică

³ Legea nr. 202 din 06. 10. 2017 privind activitatea băncilor și Regulamentul privind cadrul de administrare a activității băncii aprobat prin Hotărârea BNM nr. 146 din 07.06.2017.

⁴ Persoane cu funcții cheie - membri ai personalului ale căror funcții le conferă o influență semnificativă asupra orientării băncii, însă care nu sunt membri ai organului de conducere. Printre persoanele care dețin funcții-cheie se pot număra conducătorii unor linii de activitate importante, ai sucursalelor, ai funcțiilor de suport și de control.

obișnuită pentru sectorul bancar autohton (în special creditarea acționarilor), BNM și-a extins reglementările în acest domeniu perfecționând caracteristicile utilizate pentru identificarea persoanelor afiliate.

Amendamentele la Regulamentul privind tranzacțiile băncii cu persoanele sale afiliate vin să fortifice poziție băncilor în procesul gestionării acestui tip de relații. Astfel, devin interzise tranzacțiile cu persoanele la care nu poate fi stabilită și verificată lipsa sau existența afilierii cu banca, acesta fiind una din elementele cheie ale crizei bancare în contextul în care transparența redusă a acționarilor facilita acordarea de credite către persoane care de fapt erau afiliate băncii. De asemenea, nerespectarea limitei de 10% din CNT sau de 20% din mărimea capitalului de gradul întâi vis-a-vis de expunerea totală a băncii față de o persoană afiliată poate atrage dispunerea deducerii din capitalul băncii a sumelor ce depășesc această limită, reducând astfel capitalul băncii. Mai mult ca atât, la stabilirea politicilor și procedurilor interne, băncile comerciale urmează să țină cont de natura, amploarea și complexitatea riscurilor aferente tranzacțiilor cu persoanele sale afiliate respectând principiile de prudență, etică, transparență, guvernanță, responsabilitate și bună reputație.

3. Alte reforme de consolidare a sectorului financiar național

3.1. Completarea cadrului legislativ de transparentizare a acționarilor bancari

Una din acțiunile prioritare în contextul reformării sistemului bancar autohton ține de transparentizarea structurii de proprietate la toate băncile și cunoașterea acționarilor până la ultimul beneficiar. După măsurile de evaluare și transparentizare a acționarilor întreprinse în perioada 2016-2017 care s-au focusat asupra celor mai mari bănci din sector, anul curent înregistrează un avans către băncile medii și mici a căror acționari nu s-au conformat cerințelor stabilite. În mod direct, sancțiunile aplicate unor bănci în ultima perioadă confirmă nerespectarea unor cerințe ale legislației bancare inclusiv cele ce țin de transparența și calitatea acționarilor. În contextul evaluării acționarilor calitatea acestora se extinde asupra două elemente esențiale: – (vi) transparență și (vii) stabilitatea și soliditatea financiară.

(i) **transparența** – una din cele mai importante caracteristici ale acționarilor instituțiilor financiare presupune cunoașterea exactă a beneficiarilor finali ai acestor acțiuni, respectiv cine stabilește direcțiile de activitate a instituției financiare și încasează profitul în ultimă instanță. De asemenea, cunoașterea acționarilor reali este importantă din perspectiva stabilirii relației clare dintre instituția financiară și beneficiarul final (volumul de credite către persoanele afiliate, existența conflictelor de interese, etc.), determinarea generală a caracterului „fit&proper”, precum și responsabilizarea exactă a persoanelor în caz de necesitate;

(ii) **soliditatea financiară** – deoarece businessul în domeniul financiar poate avea implicații mult mai largi asupra unui număr mare de persoane, este important ca acționarii unei asemenea instituții să își gestionează resursele financiare de o manieră corectă și transparentă și să aibă o poziție financiară solidă pentru a susține instituția cu capital suplimentar în situații de criză.

Pe lângă eforturile de transparentizare, acțiunile de reformă au vizat și deblocarea situației privind înstrăinarea pachetelor de acțiuni la cele mai mari bănci din sector. După blocarea de către BNM a drepturilor unor acționari la primele două cele mai mari bănci din sector (B.C. Moldindconbank și B.C. Moldova-Agroindbank), procesul de înstrăinare a intrat în impas urmare lipsei unei proceduri detaliate de anulare, emitere și vânzare a acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor. În acest sens, pentru a asigura existența unui cadru juridic care să stabilească expres etapele de vânzare a acțiunilor noi emise, criteriile de stabilire a prețului, termenele de vânzare, precum și modul de compensare a foștilor acționari, au fost operate modificări și completări la Legea privind activitatea băncilor. Acestea reglementează etapele procedurii respective, ultima fiind înstrăinarea acțiunilor nou emise în pachete fracționare în conformitatea cu regulile pieței reglementate sau sistemului multilateral de tranzacționare. Astfel, la acest moment se conturează două situații distincte: (i) acțiunile nou-emise nu au fost vândute și acestea reprezintă cel puțin 50% din capitalul social al băncii și (ii) acțiunile nou-emise nu au fost vândute și reprezintă mai puțin de 50% din capitalul social al băncii.

(i) **acțiunile reprezintă cel puțin 50% din capitalul social al băncii** - în cazul în care banca este una de importanță sistemică și este necesară o acțiune de rezoluție din perspectiva interesului public, BNM poate întreprinde una din acțiunile de rezoluție prevăzute de Legea privind redresarea și rezoluția băncilor⁵. În caz contrar, BNM retrage licența acordată băncii, fără aplicarea procesului de lichidare silită prevăzut în Legea instituțiilor financiare⁶.

(ii) **acțiunile reprezintă mai puțin de 50% din capitalul social al băncii** - banca răscumpără acțiunile ne-vândute cu respectarea cerințelor prudențiale privind fondurile proprii (suficiența capitalului), consemnând contravaloarea bănească în contul foștilor deținători de acțiuni. Cu toate acestea, acțiunile răscumpărate reprezintă acțiuni de tezaur și nu pot depăși 10% din capitalul social, respectiv cele ce depășesc această limită urmează a fi anulate cu diminuarea capitalului social al băncii și emiterea datoriei subordonate pe numele foștilor deținători.

O altă parte a reformei privind transparentizarea acționarilor bancari ține de atragerea unor investitori străini de bună calitate și cu o poziție financiară solidă. Cu toate acestea, până în prezent, dintre băncile cu probleme la capitolul transparența acționarilor, doar la B.C. Victoriabank s-a reușit atragerea unui investitor strategic cu reputație bună. Este vorba de banca românească Banca Transilvania care a decis să achiziționeze un pachet de 39,2% de acțiuni, și care împreună cu Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare dețin la moment circa 72% din B.C. Victoriabank. De cealaltă parte, mult mai greu avansează procesul în cazul B.C. Moldova-Agroindbank (MAIB) și B.C. Moldindconbank (MICB). În cazul MAIB a fost confirmată intenția achiziționării pachetului de 41,09% de către un consorțiu internațional format din mai mulți investitori⁸. Procedura de vânzare-cumpărare este un specială în conformitate cu Art.54¹ din Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice⁹, și presupune drept măsură intermediară preluarea acțiunilor de către stat cu vinderea ulterioară către un potențial investitor, evitându-se totodată decapitalizarea băncii.

3.2. Legea privind organizațiile de creditare nebancară

Intenția fortificării nivelului de supraveghere și reglementare a sectorului de micro-finanțare datează încă în anul 2012 când a fost elaborat și promovat un proiect de lege cu privire la organizațiile de creditare nebancară (OCN). Cu toate acestea, procedura legislativă a fost blocată la nivelul Parlamentului nefiind întrunit consensul necesar dezbaterii și adoptării proiectului. Totuși, având în vedere că sectorul de micro-finanțare a atins un grad de dezvoltare ridicat urmare tendinței de migrare a cererii de credite din sectorul bancar, devine esențială stabilirea unei noi viziuni, în special în ceea ce privește reglementarea, prevenirea riscurilor excesive și protecția consumatorilor. Spre exemplu, analizând structura procesului de intermediere financiară, se observă o creștere accentuată a cotei OCN determinată atât de majorarea rapidă a portofoliului acestora, cât și de diminuarea continuă a portofoliului de credite acordate de bănci (la sfârșitul anului 2017 ponderea portofoliului OCN reprezintă circa 17%, față de doar 7% în 2013). În acest sens, pe parcursul anului 2017 în colaborarea cu partenerii externi, a fost promovată și adoptată Legea cu privire la organizațiile de creditare nebancară. Aceasta urmează a intra în vigoare la 1 octombrie 2018, înlocuind actuala Lege cu privire la organizațiile de micro-finanțare și lăsând timp participanților să se conformeze.

Prin definirea termenului de "creditare nebancară" legea își extinde aplicabilitatea și asupra sectorului companiilor ce prestează servicii de leasing. Astfel, OCN este în drept să desfășoare cu titlu profesional doar activități de creditare nebancară care sunt reprezentate de acordarea de credite nebancare și leasingul financiar. Alte aspecte importante ale

⁵ Legea nr. 232 din 3 octombrie 2016 privind redresarea și rezoluția băncilor

⁶ Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995

⁷ **datorie subordonată** - împrumut, care îndeplinește cumulativ o serie de criterii: (nu este garantat; termenul de scadență este de cel puțin 5 ani; condițiile de acordare nu conțin nici un stimulente privind rambursarea anticipată de către bancă; dispozițiile care reglementează datoriile subordonate nu indică în mod explicit sau implicit că datoriile subordonate vor fi sau ar putea fi rambursate anticipat de către bancă în alte cazuri decât lichidarea băncii; în cazul lichidării băncii, se achită după executarea creanțelor tuturor creditorilor băncii, dar înaintea executării creanțelor acționarilor, ale foștilor deținători de cotă în capitalul social al băncii, față de care au fost dispuse măsurile prevăzute de lege privind anularea și emiterea de noi acțiuni, în cazul în care aceștia dețin o creanță față de bancă rezultantă din anularea acțiunilor deținute de ei și ale deținătorilor de datorii subordonate)

⁸ Consorțiul este format din Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Horizon Capital, Corporația Financiară Internațională, Banca Olandeză de Dezvoltare, Societatea Germană de Investiții, Agenția Franceză pentru Dezvoltare, și Invalida INVL.

⁹ Legea Nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice

legii țin de: (i) stabilirea unor cerințe minime de capital social în mărime de 300 mii MDL.; (ii) stabilirea expresă a activităților restricționate, și anume atragerea de depozite sau alte fonduri rambursabile de la persoane fizice; (iii) exigențe față de administratori, (iv) obligativitatea efectuării auditului situațiilor financiare anuale; (v) extinderea rolului CNPF în procesul de supraveghere și (vi) posibilitatea aplicării unor sancțiuni. De asemenea au fost stabilite și cerințe prudențiale pentru OCN, respectiv obligația de a deține și a menține capital propriu în raport cu valoarea activelor la orice dată în mărime de cel puțin 5%.

Cu toate că adoptarea Legii privind organizațiile de creditare nebanară este un pas important în consolidarea sectorului dat, o serie de probleme continuă să persiste. O problemă majoră rămâne atragerea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la persoane fizice, chiar dacă nu apare în formă directă. Este vorba despre diferite tipuri de finanțări rambursabile (ex. aport la capital, dividende nedistribuite, împrumuturi făcute prin intermediul unor persoane juridice) care în final aparțin unor persoane fizice și pentru care nu există o schemă de protecție și garantare în caz de faliment. Astfel, din perspectiva menținerii stabilității financiare personale și a celei colective, devine importantă definirea clară și completarea legii cu tipurile de finanțări rambursabile care trebuie interzise în contextul activității OCN. De asemenea, prioritară trebuie să devină monitorizarea atentă a volumului de finanțare atras de către OCN, atât în mod mascat de la persoanele fizice, cât și de la unele tipuri de persoane juridice (IMM și alte entități mai puțin sofisticate) și îmbunătățirea procesului de colectare a datelor de la toți reprezentanții pieței.

Totodată, pentru a susține stabilitatea sistemului financiar și a evita orice creștere necontrolată a sectorului de creditare nebanară, este nevoie și de un cadru normativ secundar solid de reglementare și supraveghere. Aici este vorba de instrumentele de evaluare a competențelor și reputației a persoanelor cu funcții cheie, precum și transparenței în cazul acționarilor (standardele fit&proper); cele de sancționare care trebuie să fie în măsură să descurajeze orice comportament fraudulos și riscant al administratorilor și să corecteze modelul de activitate al OCN, precum și mecanism prevenire a crizelor și de intervenție în caz de insolabilitate (instrumente de intervenție timpurie sau rezoluție). Mai mult ca atât, deoarece principalii beneficiari ai împrumuturilor nebanare sunt persoanele fizice fără o cultură financiară aprofundată, CNPF împreună cu Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP) trebuie să supravegheze atent practicile de creditare utilizate, prevenind eventualele abuzuri și asigurând protecția consumatorilor de servicii financiare. Nu în ultimul rând, evoluția rapidă a sectorului de creditare nebanară poate amplifica riscul de supraîndatorare a populației și deteriorării situației financiare. În acest sens, devine esențială extinderea listei organizațiilor care sunt obligate să ofere informații către Biroul Istoriilor de Credit, astfel fiind asigurată cunoașterea situației reale privind expunerile debitorilor către diferite sectoare ale pieței financiare.

3.3. Noul cadru de prevenire și combatere a spălării banilor

Recentele cazuri de spălare a unor sume impunătoare de bani prin intermediul unor bănci autohtone demonstrează efectul distructiv asupra sistemului financiar, integrității instituțiilor statului și economiei în ansamblu. Pentru Republica Moldova, spălarea banilor a devenit un subiect de mare actualitate în contextul cazului "Laundromat" și fraudelor de la Banca de Economii rezultate cu fraude de miliarde de dolari. Implicarea unor persoane expuse politic, corupție la nivel înalt, mijloace financiare obținute fraudulos sau utilizarea unor entități off-shor sunt doar cele mai importante elemente care au permis crearea și activarea unor mecanisme complexe de spălare a banilor utilizând sistemul bancar național.

Odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova și-a asumat obligația alinierii legislației anticorupție și cea privind prevenirea spălării banilor la cele mai recente practici europene în domeniu. Totodată, țara noastră și-a asumat obligația de a fortifica cadrul de prevenire și combatere a spălării banilor și în fața mai multor instituții internaționale, domeniul dat fiind sub monitorizare specială din partea comitetului MONEYVAL¹⁰, dar și a Fondului Monetar Internațional. Drept rezultat, după mai multe tergiversări Parlamentul a adoptat la 22 decembrie 2017

¹⁰ Comitetul de monitorizare al Consiliului Europei privind realizarea măsurilor împotriva spălării banilor și finanțarea terorismului

în lectură finală proiectul legii privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului¹¹. Acesta se conformează în linii generale Directivei EU 2015/849 dar și cele mai noi standarde elaborate de FATF, care de altfel reprezintă cel mai avansat cadru normativ de prevenire și combatere a acestui fenomen. Noutatea noii legi constă în detașarea Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) de sub controlul CNA și transformarea acestuia într-o autoritate publică independentă, care funcționează ca organ central de specialitate autonom și independent.

Cu toate că avem o lege ce transpune cele mai noi practici în domeniul spălării banilor, la moment persistă o serie de deficiențe la nivel de instituții responsabile ceea ce creează premise pentru persistența fenomenului respectiv. Despre aceasta ne vorbesc cifrele din raportul anual al SPCSB care confirmă că tentația utilizării sistemului financiar național drept platformă de legalizare și tranzit a fondurilor de origine dubioasă rămâne una destul de mare¹². Totodată, deși avem o lege teoretic funcțională, întâzieri semnificative se înregistrează în aprobarea cadrului normativ secundar de aplicare a legii, în special aplicarea de sancțiuni proporționale și cu efect de descurajare pentru entitățile raportoare în cazurile confirmate de spălare a banilor. De asemenea, alte instituții cu responsabilități complementare care trebuie să întregască lanțul de prevenire a corupției și spălării banilor înregistrează încă anumite deficiențe. Este vorba de Agenția Națională de Integritate activitatea căreia este afectată de un buget insuficient și de Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale (ARBI) care nu prezintă careva rezultate clare deși există un număr important de investigații financiare.

4. Realizarea angajamentelor asumate în cadrul Acordurilor internaționale

4.1. Memorandumul cu Fondul Monetar Internațional

Începând cu sfârșitul anului 2016 Republica Moldova are un Memorandum de cooperare cu FMI cu privire la politicile economice și financiare. Situația precară în care a ajuns sectorul financiar-bancar demonstrează încă odată că pe lângă susținere financiară, Republica Moldova are nevoie și de o monitorizare continuă a politicilor financiare. Experiența anilor 2012 - 2015 denotă că o situație fără un Acord funcțional cu FMI corelată cu criză politică continuă este o combinație periculoasă pentru economia și securitatea țării. Reieșind din cele întâmplate, Guvernul și-a asuma angajamentul pentru realizarea unui program complex de reforme, care are ca scop ferm consolidarea guvernanței economice și a transparenței, precum și reducerea altor riscurilor existente.

În primăvara anului curent a avut loc cea de-a treia misiune de evaluare a programului convenit inițial care s-a finalizat cu acordarea unei sume de 33,8 mil. USD. Per ansamblu, evaluarea recunoaște angajamentul ferm al Republicii Moldova față de reformele asumate fapt ce contribuie la consolidarea economiei. Cu toate acestea este esențial ca politicile aplicate să fie prudente iar reformele să continue în direcția finalizării consolidării sectorului bancar, asigurării transparenței și stabilității sectorului energetic și menținerea stabilității macroeconomice. Principalele acțiuni pentru perioada imediat următoare țin de: (i) ridicarea administrării temporare de la cea de-a doua bancă ca mărime din sector (regimul de intervenție timpurie la MICB), (ii) identificarea și eliminarea tuturor acționarilor necorespunzători din toate băncile comerciale, (iii) abordarea problemei expunerilor către părțile afiliate incluzând planuri pentru eliminarea expunerile excesive, (iv) îmbunătățirea procedurilor de gestionare a riscurilor bancare pentru a permite o intermediere financiară eficientă. De asemenea, o atenție sporită este acordată și sectorului financiar-nebancar, în special instituțiilor de micro-finanțare prin prisma atragerii depunerilor de la populație, și companiilor de asigurări care necesită o mai bună guvernanță, transparență a structurii de proprietate și consolidarea capacităților financiare. În cele din urmă implementarea în

¹¹ Legea Nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului

¹² Spre exemplu, în anul 2016, de la entitățile raportoare în adresa SPCSB au parvenit circa 600 mii de formulare ce conțineau tranzacții evaluate ca fiind suspecte. Dintre acestea, 236 de dosare au fost trimise în adresa organelor de urmărire penală (procuratură și CNA), 19 în adresa Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, 22 către regulatorii pieței financiare (BNM și CNPF) și alte 38 în adresa unor organe de forță. Pondere cea mai semnificativă este deținută de sectorul bancar, respectiv celor 11 instituții bancare revenindu-le circa 99,6% din volumul total al formularelor recepționate.

continuare a programului ar putea fi afectată de alegerile parlamentare de la sfârșitul acestui an, mi ales în ceea ce privește angajamentul politic pentru continuarea reformelor.

4.2. Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană

În luna iunie a anului curent se împlinesc patru ani de la semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. De rând cu alte domenii, Acordul prevede o armonizare comprehensivă a cadrului regulator european în domeniul serviciilor financiare ce cuprinde sectorul bancar, cel al asigurărilor și piața de capital. Obiectivul acestor reforme este de a crea piețe financiare sigure și eficiente pentru consumatori și stabile din punct de vedere sistemic pentru întreaga economie. Pentru aceasta, Acordul prevede transpunerea treptată (în mare parte în termen de trei ani) în legislația națională a circa 40 de Directive și Regulamente Europene înglobate în cadrul Anexei XXVIII-A "Servicii financiare". Totodată, nu există un document de planificare strategică care să sistematizeze în mod individual și clar doar reformele din sistemul financiar, acestea regăsindu-se în Planul Național de Acțiuni de implementare a AA care acoperă toate sectoarele specificate de Acord.

Reformele demarate în contextul AA ținesc pentru sectorul bancar racordarea la standardele Basel III, pentru piața asigurărilor transpunerea regimului Solvency II, iar pentru piața de capital armonizarea în conformitate cu cadrul MiFID. Dacă pentru sectorul bancar implementarea normelor europene pare să fie o necesitate stringentă, atunci pentru sectoarele cu o dezvoltare limitată aceasta este mult mai dificilă, dar în același timp necesară pentru construirea unei economii de piață funcționale. Acest fapt este redat și de ritmul legislației transpuse care decurge mai rapid pentru sectorul bancar decât pentru celelalte sectoare. Mai mult ca atât, având în vedere că legislația financiară europeană de asemenea înregistrează un proces de modernizare, procesul de transpunere în domeniul bancar trece dincolo de actele prezentate expres în cadrul Acordului și urmărește armonizarea legislației naționale în concordanță cu cele mai noi acte europene (*"dynamic approximation"*).

În linii generale, transpunerea legislației europene în domeniul serviciilor financiare corespunde calendarului asumat odată cu semnarea AA. Astfel, de sfârșitul anului 2017 până la mijlocul anului 2018, o serie de acte legislative care transpun unele dintre cele mai importante acțiuni prevăzute în anexa XXVIII-A la Acord au fost adoptate. Cu toate acestea, pentru un efect deplin ale acestor legi este nevoie și de o activizare a procesului de elaborare și implementare a actelor normative secundare, doar în acest mod fiind asigurată nu doar transpunerea cantitativă a prevederilor Acordului, dar și cea calitativă. Astfel, aici putem menționa Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului¹³, Legea privind activitatea băncilor și Legea cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar¹⁴. De asemenea, pentru perioada imediat următoare se prevede activizarea reformelor în domeniul asigurărilor ce presupun o nouă lege cadru pentru acest sector care va transpune Directiva 2009/138/CE privind inițierea și exercitarea activității de asigurare, act ce cuprinde regimul de Solvency II. Totodată, alte câteva acțiuni mai rămân a fi realizate, printre care reformarea schemei de garantare a depozitelor în sectorul bancar (Directiva 94/19/CE), adoptarea cadrului normativ de reglementare a agențiilor de rating de credit (Regulamentul UE 1060/2009) sau acte ce reglementează piața de capital (pensii private, fonduri de investiții, emitenți de valori mobiliare).

¹³ Legea Nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului transpune Directiva (UE) 2015/849 a PE și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului

¹⁴ Legea Nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar

5. Intermedierea financiară

În anul 2018 sistemul financiar continuă să fie caracterizat de o reducere a nivelului de intermediere financiară dar cu evoluții opuse la nivel de sectoare. În linii generale sistemul financiar are o contribuție modestă la redresarea economică, ponderea creditelor și împrumuturilor în PIB fiind cea mai mică din ultimii 10 ani. Pe fundalul unor reforme ample ce au înălsprît condițiile de activitate a băncilor, creditarea bancară tinde să se contracteze lăsând spațiu pentru concurenții din sectorul financiar nebankar. De asemenea, se atestă o tendință de direcționare resurselor creditare către sectoare neproductive, cum ar fi creditele de consum accesate de persoanele fizice sau cele imobiliare garantate cu ipotecă. În aceste condiții, noi riscuri tind să se manifeste printre care posibilitatea supra-îndatorării populației, practici abuzive de creditare sau interes redus din partea băncilor de a-și asuma riscuri.

5.1. Protecția consumatorilor de servicii financiare

Odată cu creșterea cererii de împrumuturi și credite bancare din partea persoanelor fizice, o serie de riscuri la adresa protecției consumatorilor și supra-îndatorării populației se manifestă din ce în ce mai activ. În ultimii ani, atât piața creditului bancar cât și sectorul împrumuturilor nebankare a evoluat puternic și continuă să se dezvolte. Pe de o parte, persoanele fizice pentru moment sunt printre cei mai „ordonați” clienți, rata de neperformante pentru acest segment fiind una din cele mai mici (sub 5% în cazul creditelor de consum acordate de bănci). Pe de altă parte, reforma bancară și constrângerile din procesul de creditare a persoanelor juridice concentrează atenția bancherilor către segmentul persoane fizice. Totuși, spre deosebire de cea mai mare parte a entităților juridice care au cel puțin un contabil cu pregătire financiară, segmentul persoane fizice rămâne mult mai limitat în ceea ce privește cunoștințele financiare și juridice specifice contractelor de credit. În aceste condiții, băncile, dar mai ales companiile de micro-finanțare recurg la practici de creditare pe alocuri abuzive sau oferă informații insuficiente clienților, astfel încât aceștia nu pot face o evaluare reală a costurilor ce urmează a fi suportate.

Pentru consumatorii de credite persoane fizice, caracterul complex al activității de creditare generează dificultăți în înțelegerea și evaluarea costului real al unui împrumut. Chiar dacă există o agenție a cărei activitate se concentrează asupra protecției consumatorilor¹⁵ aceasta este puțin cunoscută în rândul populației și nici nu înregistrează careva intervenții în piața serviciilor financiare. Mai mult ca atât, deși există și o lege cu privire la creditele de consum¹⁶, aceasta este puțin cunoscută în rândul populației iar prevederile cheie sunt adesea încălcate în procesul de creditare. De cele mai multe ori este vorba de o transparență redusă a clauzele contractuale și cerințele publicitare care nu includ informații suficiente pentru a analiza temeinică a celor mai bune împrumuturi - fie nu sunt suficient de bine explicate de ofițerii de creditare, fie contractele nu pot fi accesate până la momentul primirii banilor. Practic, cel mai relevant indicator (dobânda anuală efectivă – DAE) ce include toate costurile creditului și le exprimă într-o singură cifră, și care reprezintă și un instrument util în compararea diferitor oferte de împrumut, nu este tot timpul accesibil consumatorilor. Adesea acesta lipsește din informațiile publicitare sau nu este prezentat în același câmp vizual și nici cu caractere de aceeași dimensiuni.

5.2. Programul "Prima casă"

După modelul altor țări, Guvernul Republicii Moldova a lansat un program de stat de susținere a achiziționării unei primei locuințe pentru tineri. Lansat la 26 martie curent, programul de stat „Prima Casă” presupune garantarea de către stat a unei cote de 50% din soldul creditului. Chiar dacă acesta are un obiectiv social, și anume asigurarea tinerilor cu locuințe, condițiile de eligibilitate sunt destul de extinse și acoperă persoanele cu vârstă de până la 45 de ani, care nu au deținut în proprietate exclusivă sau comună cu soțul/soția nici o locuință în ultimele 12 luni fapt. Aceasta presupune că pentru unii beneficiari ar putea să nu fie chiar prima casă, cunoscut fiind faptul că moldovenii văd o oportunitate de investire în

¹⁵ Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței

¹⁶ Legea Nr. 202 din 12.07.2013 privind contractele de credit pentru consumatori

sectorul imobiliar unde rentabilitatea continuă a fi mai mare ca la depozitele bancare. Astfel, se atestă o canalizare a resurselor financiare către sectoare care nu sunt neapărat strategice pentru economie ceea ce mai târziu ar putea rezulta într-o creditare nesănătoasă cu implicații asupra finanțelor publice.

La mijlocul lunii mai 2018, decidenții politici au anunțat despre extinderea programului și compensarea de către Ministerul Finanțelor a 50% din plățile aferente creditului imobiliar contractat de angajați din sfera bugetară. Pe lângă faptul că această inițiativă comportă un puternic caracter electoral și creează premise semnificative de discriminare a angajaților din alte sectoare ale economiei care nu vor beneficia de compensații, elementele programului vin să stimuleze și mai mult cererea de credite ipotecare, credite care nu sunt deloc simple pentru activitatea în timp a băncilor. Programe asemănătoare în alte țări au generat situația în care băncile neglijează creditul imobiliar standard și chiar alte tipuri de credite, punând accent și favorizând cererile asigurate prin garanții de stat. De asemenea, în ceea ce privește fortificarea mecanismelor de motivate a funcționarilor publici, aceasta trebuie să fie bazată în primul rând pe regândirea mecanismului salarial în sectorul public, care ar trebui să fie, pe de o parte, mai transparent, iar pe de altă parte să fie bazat pe indicatori de performanță, astfel încât funcționarii buni să fie remunerați mult mai generos.

Mai mult ca atât, în luna iulie curent a fost anunțată o nouă extensie a programului prin posibilitatea compensării plăților aferente creditului pentru familiile cu mulți copii în proporție chiar și de până la 100%. Văzută mai mult ca o măsură electorală, aceasta tinde să aibă efect real limitat în condițiile unui aport incert de resurse suplimentare. Mai mult ca atât, fiind un credit orientat pe mulți ani, în condițiile unor dezechilibre macro-economice (ex. inflație înaltă), acest program ar putea deveni un factor de risc atât pentru sectorul bancar, cât și pentru bugetul de stat, neluând aici în calcul persoanele individuale pentru care povara lunară iar putea din contra determina să părăsească țara pentru venituri mai mari. Nu în ultimul rând, problemele sociale, cât de stringente nu ar fi ele, trebuie soluționate prin intermediul sistemului de protecție socială care prevede anumite facilități pentru persoanele cu mulți copii. Atenția mediului politic ar trebui să se orienteze mai degrabă spre politici de dezvoltare economică care să aducă venituri suplimentare, inclusiv la sistemul de protecție socială.

6. Procesul de investigare a fraudelor bancare

După mai bine de trei ani de la devalizarea sectorului bancar moldovenesc, imaginea asupra evenimentelor din perioada crizei bancare începe a prinde contur. Devine din ce în ce mai clar că, de fapt, elementul de bază al crizei este imensa fraudă extinsă către aproape întreg sistemul bancar pentru a da imaginea unei crize sistemice. De asemenea, existența pe teritoriul țării noastre a unor grupări transnaționale și mecanisme sofisticate de spălare a banilor a facilitat transferul banilor fraudanți peste hotarele țării, realizându-se astfel ultima etapă din fraudă bancară. Abia din acest moment pornește criza bancară sistemică care presupune lipsa mai multor miliarde de lei din circuitul bancar al țării. La limita situației create, drept soluție de ultimă instanță s-a decis acordarea în secret a unor credite de urgență garantate de către Guvern cu ulterioara convertire în datorie de stat în cazul neonorării obligațiilor de plată. Deși despre acțiunile întreprinse de autorități pentru stabilizarea situației s-a aflat mult mai târziu, totuși luna noiembrie 2014 va rămâne o pată neagră atât pentru sectorul bancar autohton și clasa politică de la acea vreme, cât și o amintire de lungă durată pentru populația și bugetul țării. Lipsa de coordonare la nivel înalt, carențele din procesul de supraveghere a băncilor, monitorizarea defectuoasă a circulației banilor, precum și disputele politice de la acel moment, au fost doar câteva din elementele esențiale ce au permis devalizarea a trei bănci (în continuare BC Banca de Economii, BC Unibank și BC Banca Socială) și deturnarea unor fonduri de ordinul miliardelor de lei de către factori rău-intenționați.

Pentru determinarea unui tablou cronologic clar cu privire la etapele devalizării celor trei bănci, a persoanelor responsabile și a beneficiarilor fraudei, BNM a angajat compania Kroll în procesul extern de investigații. La 21 decembrie 2017, BNM a publicat sinteza detaliată a celui de-al doilea raport de investigație al companiilor Kroll și Steptoe & Johnson. Documentul vine să completeze raportul Kroll 1 și analizează expunerile băncilor fraudate în perioada 2012-2014, legătura

grupului Șor cu acționariatul băncilor în cauză, mecanismele de spălare a banilor și destinația fondurilor frauduloase. Conform rapoartelor de investigații prezentate în termeni ușor de înțeles, fraudă bancară poate fi descrisă în 6 etape și elemente distincte care, privite individual, nu presupun neapărat careva încălcări sau intenții frauduloase, iar privite în ansamblu oferă o imagine clară asupra fenomenului pe care îl cunoaștem drept „furtului miliardului”. Anexa 1 prezintă etapele fraudei bancare în mod cronologic, iar caseta 1 prezintă pe scurt 6 etape ale fraudei bancare.

Caseta 1. Etapele fraudei bancare

- i. **Asigurarea proprietății asupra celor trei bănci** – schimbarea semnificativă a acționariatului care au dus la accederea unor persoane interpușe și companii afiliate care acționau concertat în interesul grupului Șor;
- ii. **Preluarea controlului total asupra celor trei bănci** – înlocuirea membrilor organelor de conducere cu persoane afiliate, și controlate de grupul Șor;
- iii. **Canalizarea resurselor de creditare către un singur grup** – acordarea a creditelor în mod primordial și preponderent către entități afiliate grupului Șor;
- iv. **Asigurarea necesarului de lichiditate** – atragerea suplimentară de resurse lichide de la alte bănci comerciale sau din sistemul finanțelor publice;
- v. **Aplicarea unor mecanisme de spălare a banilor** – disimularea traseului și destinației fondurilor prin intermediul jurisdicțiilor off-shore;
- vi. **Orientarea fondurilor deturnate către multiple destinații și în diferite scopuri** – fondurile sustrase din cele trei bănci nu au fost rambursate ci utilizate în alte scopuri.

Sursa: Compilația autorului în baza rapoartelor Kroll

În luna iunie curent, Procuratura Generală a publicat strategia de recuperare a mijloacelor sustrase din cele trei bănci. Fiind mai degrabă un document care să justifice continuarea investigațiilor, acesta încearcă să stabilească acțiunile organelor responsabile din faza de recuperare a fondurilor deturnate orientate spre identificarea persoanelor ce au beneficiat de banii sustrași, identificarea traseului banilor cu stabilirea destinației finale și respectiv recuperarea lor. Astfel, scopul este de a recupera mijloacele financiare în mărime maximă posibilă în valoarea în care au fost emise hârtii de valoare de stat, adică suma de 13,34 mlrd. MDL. Totodată, această sumă urmează a fi redusă cu valoarea mijloacelor spre recuperare de BNM ca rezultat a lichidării BEM, BS și UB, în valoare de aproximativ 2,6 mlrd. MDL, sau altfel spus, valoarea gajului aferent creditelor acordate înainte de 2012 care este la balanța celor trei bănci. În aceste condiții, Procuratura Anticorupție și ARBI au obiectivul de a recupera 10,7 mlrd. MDL.

Elaborată atât de târziu de la evenimentele din noiembrie 2014, Strategia lasă oarecum impresia că autoritățile au așteptat o claritate în investigațiile Kroll pentru a putea încheia o imagine completă a fraudelor bancare. Astfel, un element foarte important pe care îl aduce Strategia și pe care investigația Kroll nu îl acoperă, este perioada anilor 2007 – 2012 când BEM a acordat un volum consistent de credite neperformante. Respectiv, autoritățile confirmă că au evaluat care ar fi valoarea reală a creditelor acordate anterior anului 2012 și care nu au fost rambursate, deci înainte de preluarea controlului de către grupul Șor. Ținând cont că volumul dat este evaluat la circa 3,2 mlrd. MDL și reprezintă un factor foarte esențial care a influențat demararea ulterioară a evenimentelor, este importantă clarificarea situației din perioada dată, respectiv cine au fost beneficiarii acestor credite.

De asemenea, un alt element extrem de important este perioada lunii noiembrie 2014, și anume momentul în care a fost decis că Guvernul va garanta creditele oferite de BNM și momentul aplicării controlului asupra BEM de către BNM (administrare specială). După cum putem desprinde din stenograma ședinței secrete de Guvern din 7 noiembrie 2014, lucru confirmat și în Strategie, emiterea garanțiilor de stat pentru eventuale credite de urgență acordate de BNM urma să reprezinte un mecanism temporar de prudență aplicabil doar în caz că s-ar declanșa o situație de criză sistemică. Astfel, cu toate că se cunoștea care este situația din cele trei bănci și de asemenea se cunoștea și formula cum vor fi salvate, în perioada 7 - 27 noiembrie 2014 (20 de zile) nu s-au întreprins careva măsuri de minimizare a pagubelor și securizare a fondurilor existente, respectiv fiind amplificate elementele unei crize sistemice. Practic, în cunoștință de cauză privind

eventualul mecanism de garantare a unor credite de urgență și cu un efect puternic de hazard moral, acțiunile de creditare frauduloasă și deturnare a fondurilor au continuat. În acest sens, au fost atrase lichidități suplimentare din sectorul bancar și anume depuneri de la alte patru bănci comerciale¹⁷ care par a nu avea nici un raționament economic. Asupra sumelor sustrase din sistemul bancar anume în această perioadă, Kroll a identificat suma de 5 mlrd. MDL, sumă confirmată și de Procuratură în cadrul strategiei. Anexa nr. 2 descrie grafic procesul de fraudare a sistemului bancar național cu punctarea etapelor asupra cărora planează încă numeroase întrebări.

Procesul de recuperare a banilor sustrași din sistemul bancar și procesul de răscumpărare a obligațiunilor de stat emise în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată reprezintă două procese total diferite. Chiar dacă în spațiul public apar afirmații precum că pentru recuperarea miliardului nu s-au utilizat bani publici, acesta este un fals. De fapt, în octombrie 2017 MinFin a transferat către BNM prima tranșă pentru răscumpărarea obligațiunilor emise în sumă de 668 milioane lei, reprezentând răscumpărarea celor cu termenul de circulație 1 an (50 milioane lei) plus dobânzile pentru tot volumul de obligațiuni emise în 2016 (618 milioane lei). Astfel, ținând cont că până în octombrie 2017 din lichidarea celor trei bănci, MinFin a recuperat doar 274,6 mil MDL, diferența de 393 mil. MDL (668 - 274,6) reprezintă bani publici de la bugetul de stat. Teoretic, la un moment dat ar putea fi și varianta inversă, ritmul recuperărilor să depășească pe cel din graficul de răscumpărare a obligațiunilor, în acest caz fiind recuperați banii publici. O asemenea situație este posibilă chiar în acest an odată ce vor fi vândute bunurile sechestrate în dosarele finalizate în justiție, contravaloarea fiind transferată în folosul statului.

7. Concluzii și recomandări finale

Dimensiunea, severitatea și caracterul public al recentelor fraude bancare insistă asupra nevoii continuării reformelor în sistemului financiar național și regândirii modelului în care instituțiile financiare activează. Reieșind din faptul că orice criză comportă un amplu proces de reflecție asupra celor întâmplate, reformele ținesc corectarea modelului de afaceri al instituțiilor financiare naționale și accentuarea rolului acestora în a susține în mod eficient economia națională și proiectele personale ale populației. De asemenea, un aspect important relevat de criza bancară și care tinde a fi revizuit constă în capacitatea instituțiilor statului de a asigura dialogul, consensul și capacitatea de intervenție în cazul depistării unor abateri. Cu toate acestea, după cum demonstrează ultimele evoluții privind asistența macro-financiară din partea UE, consolidarea sistemului financiar în mod individual și izolat de alte domenii primordiale nu poate garanta pe deplin ireversibilitatea reformelor realizate. În acest context, putem afirma că doar pe fundalul unor politici echilibrate și corelate între toate sferile vieții economice și sociale, cu respectarea principiilor democratice și a statului de drept, poate fi recâștigată încrederea în sistemul financiar și redate perspective pozitive pentru economia națională.

Nevoia unor reguli uniforme pentru toți prestatorii de servicii financiare extinde procesul de reformă și asupra altor sectoare mai puțin reglementate până în prezent. Astfel, pentru sectorul de micro-finanțare, leasingul sau domeniul asigurărilor se conturează aceeași viziune de reformare bazată pe principii de transparență, guvernanță solidă, gestiune adecvată a riscurilor sau responsabilitate. Chiar și așa, reforma sectorului bancar avansează într-un ritm mult mai rapid, ceea ce determină apariția unor nivele diferite de reglementare pentru instituții care în esență realizează aceeași funcție – de intermediere a resurselor financiare temporar disponibile de la cei ce economisesc, către cei ce investesc. În acest context, următoarele recomandări ținesc completarea și eficientizarea acțiunilor de reformă și se referă la:

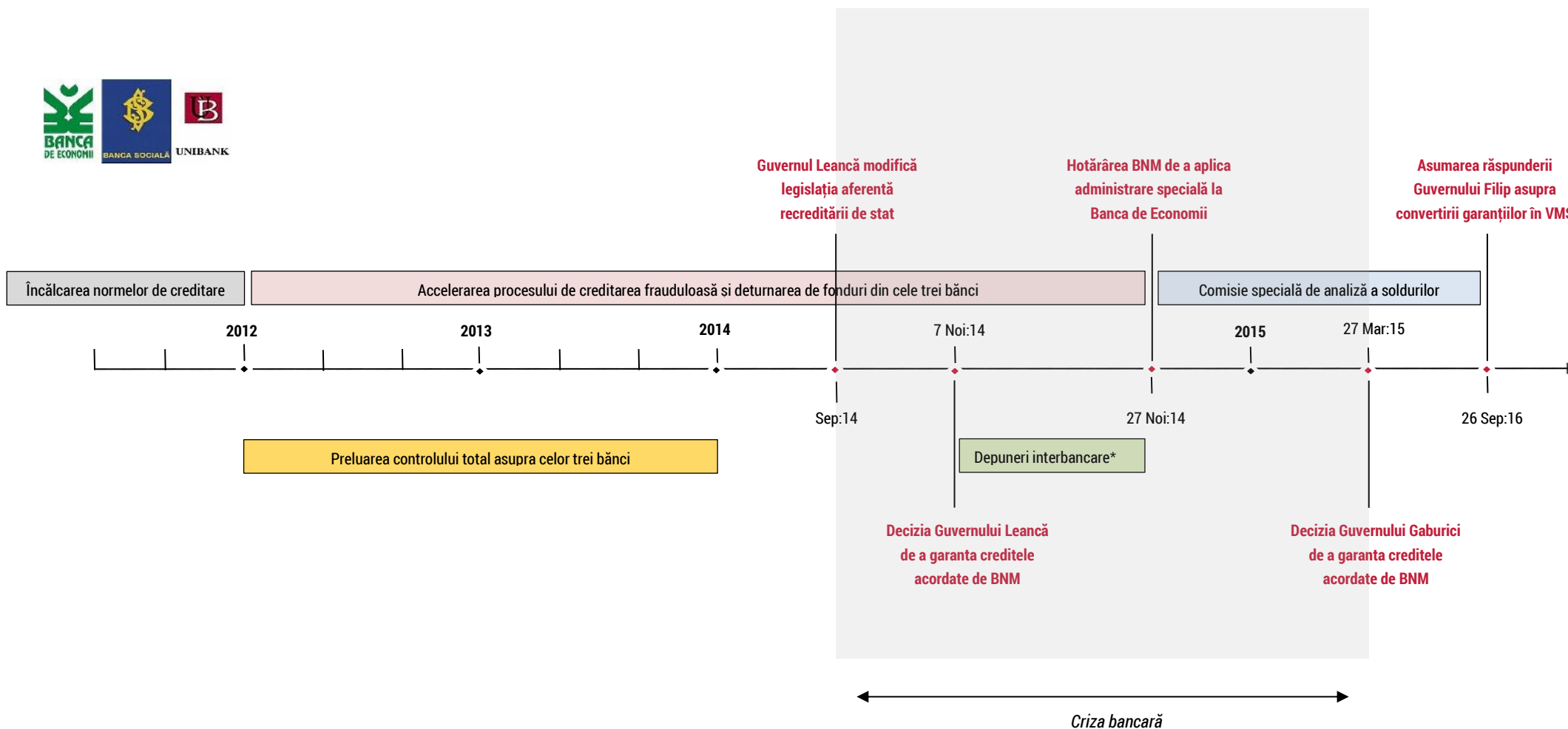
- **Accelerarea reformelor în sectorul financiar nebancar** – pentru a garanta o abordare comună de dezvoltare a tuturor sectoarelor pieței financiare, atât organizațiile de creditare nebancară cât și companiile de asigurări au nevoie de implementarea acelorași principii de activitate ca și în cazul băncilor. Astfel, standardele de competență și integritate "fit&proper", principiile de guvernanță corporativă cu definirea clară a

¹⁷ Între 17 și 24 noiembrie 2014, BC Victoriabank, BC Moldindconbank, BC MoldovaAgroindbank și BC EuroCreditBank au plasat zilnic resurse financiare semnificative în Banca de Economii, limita maximă de 2,3 mlrd. MDL fiind atinsă la 24 noiembrie.

responsabilităților organelor de conducere, transparența structurii de proprietate sau un regim sancționar care să descurajeze orice intenții de fraude, necesită a fi transpuse în cadrul de reglementare specific.

- **Sporirea nivelului de protecție a consumatorilor de servicii financiare** - pentru fortificarea concurenței în domeniul serviciilor financiare, protejarea consumatorilor și evitarea riscurilor de îndatorare este necesar ca procesul de intermediere și mai ales costurile creditului să fie cât mai transparente și pe înțelesul clienților. În acest sens, organele de supraveghere trebuie să se asigure că instituțiile financiare prezintă toată informația necesară clienților, în special DAE, astfel încât acești să poată compara costul creditelor într-un mod simplu, fără a avea o pregătire economică avansată.
- **Reducerea asimetriei informaționale și creșterea rolului Birourilor istoriilor de credit** - pentru a cunoaște situația reală a debitorilor toate instituțiile de creditare, atât băncile cât și OCN, trebuie să aibă obligația de a oferi informații către BIC. Acest lucru devine cu atât mai important cu cât se atestă o tendință de creștere a volumului de credite acordate către persoanele fizice, care de cele mai multe ori se împrumută din mai multe surse pentru a putea rămâne eligibili pentru fiecare din acestea.
- **Diversificarea instrumentelor de economisire accesibile populației** - canalizarea economiilor populației doar pe segmentul depozite bancare creează premise de concentrare a riscurilor doar în sectorul bancar. Totodată, piața financiară națională înregistrează o lipsă a instrumentelor financiare pe termen lung care oferă premisele necesare pentru o dezvoltare economică inclusivă și de durată. În acest sens, sporirea accesului investitorilor privați la piața VMS-urilor poate susține o cerere înaltă și stabilă pentru obligațiunilor de stat, diversifica riscurile în sectorul financiar și asigura creșterea termenului de maturitate a resurselor financiare existente.
- **Adoptarea unei strategii extinse de sporire a accesului la finanțare** - Inițiativele de sprijinire a accesului la finanțare sunt prea fragmentate și lipsite de coordonarea necesară astfel încât rezultatele sunt modeste. De asemenea, procesul de intermediere este afectat de o serie de vulnerabilități care frânează extinderea creditului către sectoare productive ale economiei. În acest sens este nevoie de o abordare holistică ce ar cuprinde toate instituțiile cu rol determinant asupra sistemului financiar, precum și toate inițiativele de stimulare a activității de creditare. Un exemplu în acest sens ar fi înființarea unui Comitet pentru dezvoltarea sectorului financiar.
- **Dinamizarea procesului de investigare a fraudelor bancare** - recenta Strategie de recuperare a bunurilor fraudate din sectorul bancar nu prevede un rol determinant pentru BNM chiar dacă aceasta este principala sursă de informații și relații cu regulatori din jurisdicții în care au fost transferați banii. Mai mult ca atât, deși a avut un rol determinant în investigarea modului în care s-a realizat fraudă bancară, și agenția de investigații Kroll pare să fie lăsată pe dinafară. În aceste condiții, pentru accelerarea procesului de investigare și pentru a spori credibilitatea acțiunilor întreprinse, atât BNM cât și Kroll trebuie să fie părți active în tot acest proces.

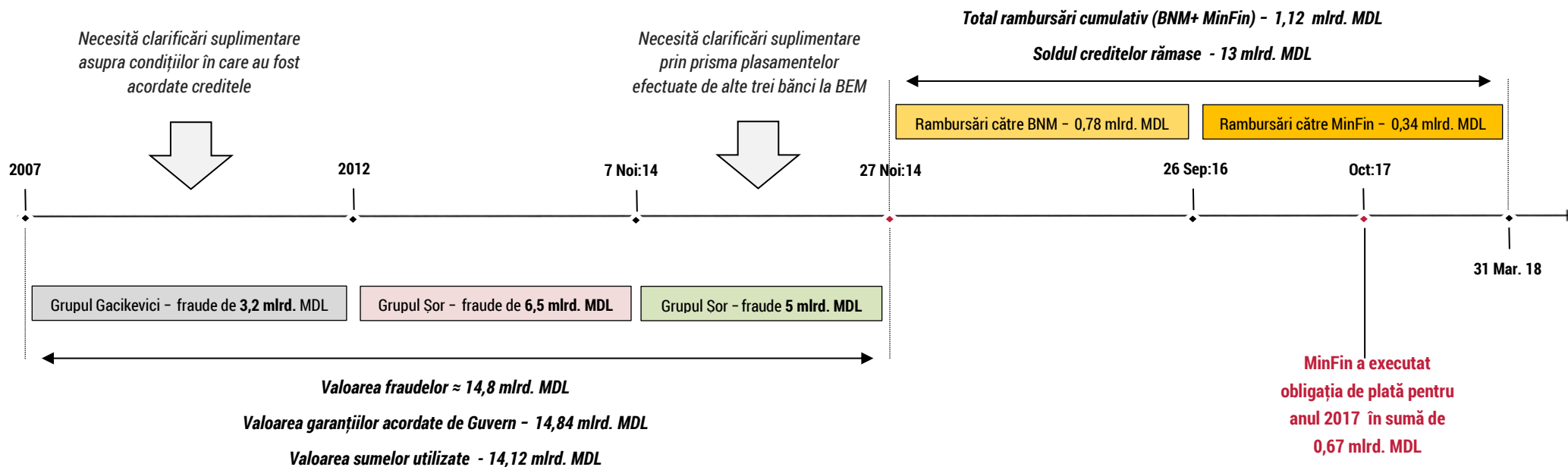
Anexa nr.1. Etapele fraudelor și a crizei bancare



Compilația autorului în baza rapoartelor Kroll și a Hotărârilor de Guvern de acordare a garanțiilor de stat

* Între 17 și 24 noiembrie 2014, BC Victoriabank, BC Moldindconbank, BC MoldovaAgroindbank și BC EuroCreditBank au plasat zilnic resurse financiare semnificative în Banca de Economii

Anexa nr.2. Procesul de sustragere a mijloacelor financiare și procesul ulterior de recuperare



Compilația autorului în baza rapoartelor Kroll și a Strategiei de recuperare a mijloacelor financiare sustrate din BC "Banca de Economii" SA, BC "Banca Socială" SA și BC "Unibank" SA