

Descifrarea raportului Kroll

**Analiza factorilor fundamentali care au dus la
decapitalizarea Băncii de Economii, Băncii Sociale și
Unibank**

Autori:

**Adrian Lupușor
Vladislav Gribincea
Alexei Buzu**

Chișinău, mai 2015

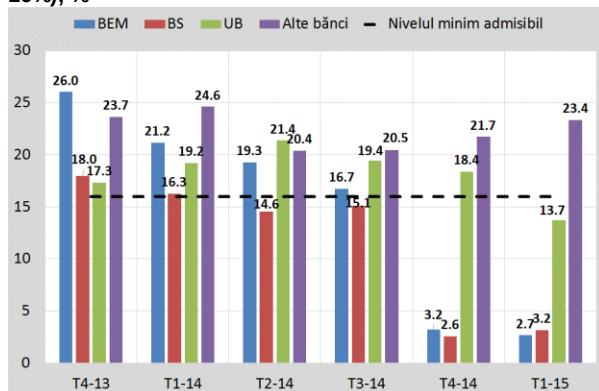
Cuprins:

Contextul și scopul analizei	3
5 surse fundamentale ale crizei de la BEM, BS și UB	4
1. Reacția întârziată și insuficientă din partea BNM și a altor instituții relevante	4
2. Administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză	6
3. Schimbări obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB	7
4. Încălcarea principiilor de bază de guvernanță corporativă la BEM, BS și UB	8
5. Ingineriile financiare și sporirea artificială a capacității de creditare a BEM, BS și UB	9
Concluzii și recomandări.....	10

Contextul și scopul analizei

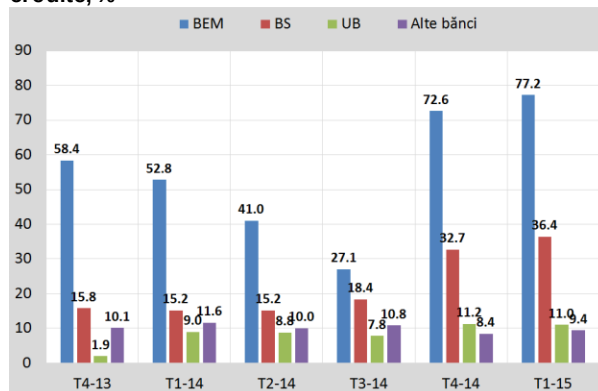
Prezenta analiză a fost elaborată în contextul în care 3 bănci de importanță sistemică și care constituie circa 35% din activele întregului sistem bancar moldovenesc¹, au ajuns, la finele anului 2014, la limita insolvabilității. Banca de Economii, Banca Socială și Unibank (în continuare, BEM, BS și, respectiv, UB) au fost plasate sub administrarea specială a BNM la finele lunii noiembrie 2014, drept rezultat al degradării dramatice a situației financiare. Astfel, indicatorii suficienței capitalului ponderat la risc au coborât sub nivelul minim admisibil, iar ponderea creditelor neperformante a crescut substanțial (figurile 1 și 2).

Figura 1. Suficiența capitalului ponderat la risc (min. 16%), %



Sursa: BNM

Figura 2. Ponderea creditelor neperformante în total credite, %



Sursa: BNM

Trebuie să remarcăm că criza de la cele 3 bănci nu a reușit să devină o criză a întregului sistem bancar. Degradarea situației financiare la BEM, BS și UB nu a corelat cu evoluțiile generale din sistem, fapt relevat parțial și de figurile 1 și 2. Astfel, în pofida situației critice raportate de cele 3 bănci, indicele lichidității pentru restul băncilor s-a îmbunătățit (25,2% în T1-15 față de 21,6% în T4-14), suficiența capitalului ponderat la risc raportat de restul băncilor s-a majorat (23,4% în T1-15 față de 21,7% în T4-14), iar calitatea portofoliilor de credite s-a înrăutățit nesemnificativ (9,4% în T1-15 față de 8,4% în T4-14).

Potrivit raportului companiei Kroll volumul creditelor presupuse a fi frauduloase, acordate în 2014 de către BEM, BS și UB, a constituit 13,3 miliarde lei, care împreună cu dobânzile de 4,7 miliarde lei, au cauzat pierderi cumulate băncilor respective de circa 18 miliarde lei. Aceste cifre coroborează parțial cu suma creditelor de urgență acordate de către BNM pentru cele 3 bănci, sub garanția de stat, în noiembrie 2014 (9,6 miliarde lei) și, probabil, în martie 2015 (5,6 miliarde lei).

Degradarea situației financiare de la BEM, BS și UB a fost cauzată de o serie de inginerii financiare care au avut drept scop extragerea frauduloasă a lichidităților din băncile respective. Esența tranzacțiilor era de a majora în mod artificial nivelul de lichidități prin diverse inginerii financiare, care în final au permis extragerea a circa 13,3 miliarde lei sub formă de credite frauduloase. Ingeriile au constat preponderent din 2 metode: (i) plasamente interbancare, cu participarea unor bănci locale și din Federația Rusă, care îmbunătățeau în mod artificial indicii de lichiditate și mascau găurile negre de la cele 3 bănci; și (ii) cesionarea portofoliilor de credite neperformante unor companii off-shore contra unor sume echivalente de bani care mascau carențele privind calitatea portofoliilor de credite la cele 3 bănci, iar lichiditățile obținute în urma cesionării se utilizau pentru a acorda credite noi. În final, ingineriile financiare au permis acordarea unor volume imense de credite fără afectarea indicatorilor de lichiditate și a calității portofoliilor bancare. În mod evident, tranzacțiile au implicat o rețea de bănci și companii din diferite țări, inclusiv zone off-shore care activau concertat și care erau afiliate unui grup restrâns de oameni. În acest context, nu este clar de ce BNM nu a putut, nu a dorit sau nu a știut să intervină în

¹ Conform situației din 31 martie, 2015

timp util pentru a preveni sau bloca aceste tranzacții frauduloase, având în vedere faptul că am asistat la tranzacții de creditare, cesionare a creditelor și plasamente interbancare cu magnitudini fără precedent în istoria bancară a țării.

Prezentul studiu analizează factorii fundamentali care au dus agravarea situației financiare din ultimii ani la cele 3 bănci aflate sub administrare specială din partea BNM. Scopul studiului este de a identifica lacunele legislative și vulnerabilitățile instituționale principale care au fost utilizate de anumite cercuri de interese obscure pentru decapitalizarea băncilor, și care necesită a fi eliminate pentru a preveni situații similare pe viitor. Totodată, studiul analizează cauzele eșecului Băncii Naționale a Moldovei în prevenirea și combaterea activității frauduloase de la cele 3 bănci.

La baza constatărilor autorilor a stat raportul elaborat de către compania Kroll care a fost publicat recent. Totodată, autorii au luat în considerație constatările raportului Comisiei de Anchetă a Parlamentului Republicii Moldova pentru elucidarea situației de pe piața financiară și valutară, elaborat la 20 martie 2015 și desecretizat recent.

5 surse fundamentale ale crizei de la BEM, BS și UB

Criza de la BEM, BS și UB a avut loc în rezultatul suprapunerii a 5 factori fundamentali: (i) reacția întârziată și insuficientă din partea BNM și a altor instituții relevante; (ii) schimbări obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB; (iii) încălcarea principiilor de bază de guvernare corporativă la cele 3 bănci; (iv) sporirea artificială a capacității de creditare ale BEM, BS și UB; și nu în ultimul rând (v) administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză. În continuare, analizăm vulnerabilitățile instituționale și lacunele cadrului legal care au alimentat acești factori și au permis, în final, decapitalizarea celor 3 bănci.

1. Reacția întârziată și insuficientă din partea BNM și a altor instituții relevante

Criza de la cele 3 bănci nu ar fi fost posibilă dacă instituțiile responsabile de stabilitatea financiară din țară ar fi acționat prompt și eficient. Astfel, BNM și Ministerul Finanțelor cunoșteau despre probleme de la BEM încă din 2011. Acestea s-au informat reciproc, precum și au atenționat Comitetul Național de Stabilitatea Financiară. Totodată, BNM analiza problema plasamentelor interbancare încă din 2013 și a avertizat de mai multe ori BEM, BS și UB privind riscurile de concentrare și de credit asociate cu aceste activități. În plus, întregul raport al companiei Kroll a fost bazat, în mare parte, pe informația deja deținută de către BNM, fapt ce sugerează că autoritatea de reglementare era la curent cu tranzacțiile dubioase de la cele 3 bănci însă, intenționat sau din cauza unor constrângeri și a lipsei de garanții legale, nu a acționat suficient pentru prevenirea sau remedierea problemelor identificate².

Au avut loc tentative din partea BNM de a preveni tranzacțiile respective, însă unele au fost insuficiente, iar altele ineficiente sau întârziate. Spre exemplu, în decembrie 2013, a fost emisă Hotărârea Consiliului de administrație al BNM nr. 240. Conform acesteia, BNM a ajustat actele normative pentru a limita orice fel de expunere la 15% de la CNT, cu scopul împiedicării băncilor să manipuleze cu indicatorii de lichiditate și capital. Însă, hotărârea respectivă a fost suspendată pentru perioada 10 februarie 2014 - 1 decembrie 2014 în urma încheierii Judecătoriei Rîșcani, mun. Chișinău, care ulterior a fost casată prin decizia Curții de Apel din 1 decembrie 2014. Totodată, modificările la Codul Penal care majorează nivelul responsabilității conducerii și acționarilor pentru performanța

² Spre exemplu, Legea cu privire la instituțiile financiare (articolul 38), pe lângă emiterea de avertismente, permite BNM să aplice amenzi băncilor, să limiteze sau să suspende activitatea băncilor, sau chiar să retragă licența de activitate dacă se constată că banca a încălcat legislația, s-a angajat în acțiuni riscante și dubioase care afectează interesele, și alte încălcări.

băncilor au fost introduse abia în iulie 2014, iar nivelul sancțiunilor prevăzute sunt relativ blânde comparativ cu magnitudinea potențialelor încălcări a legislației. Nu în ultimul rând, nu a fost finalizat procesul de ajustare a cadrului legal care să prevină crize și tranzacții similare pe viitor. Spre exemplu, judecătorii pot și în continuare să emită decizii care pot afecta guvernanța corporativă și interesele deponenților, deciziile BNM pot fi suspendate prin decizii judecătorești, verificarea calității acționarilor se face în continuare doar pentru cei care dețin pachete de acțiuni ce depășesc 5% din capitalul social, acțiunile băncilor comerciale pot fi gajate în continuare sau procurate din contul împrumuturilor oferite de companii off-shore, iar noțiunea de activitate concertată rămâne destul de vag definită de cadrul normativ.

Tranzacțiile frauduloase nu puteau trece neobservate de către BNM, iar criza de la BEM, BS și UB poate fi considerată un adevărat eșec de reglementare bancară. Orice tranzacții cu entități de peste hotare se realizează prin intermediul sistemului Swift, la care are acces și BNM, iar plățile în monedă națională sunt la fel monitorizate în timp real³. BNM cunoștea despre faptul că fragmentarea acționariatului în cele trei bănci poate duce la riscuri adiționale. Concluziile și constatările raportului Kroll, realizat în baza datelor oferite de către BNM confirmă că autoritatea bancară cel puțin dispunea de informații care să creeze suspiciuni rezonabile cu privire la acțiuni concertate ale mai multor acționari minoritari pentru a obține controlul băncilor. Nu este clar de ce BNM nu a depus mai mult efort întru a verifica și a bloca schimbările de acționari, precum și activitatea de creditare dubioasă de la cele 3 bănci⁴. Acest lucru devenea imperativ, luând în calcul mai multe tentative de preluări ostile asupra unor bănci relevante din Republica Moldova în anul 2011. Raportul misiunii FMI din 18 noiembrie 2014, menționează că BNM a beneficiat încă în anul 2011 de suport tehnic în baza căruia BNM a primit mai multe soluții de ordin legislativ pentru a consolida și îmbunătăți funcția de reglementare a guvernanței bancare și transparentizarea acționariatului în cadrul băncilor. Recomandările de politici au fost parțial aprobate prin asumarea răspunderii de către Guvern.

BNM nu a utilizat întreg instrumentarul prevăzut de legislație pentru prevenirea fraudelor bancare (tabelul 1).

Tabelul 1. Măsurile ce puteau fi întreprinse de jure și cele întreprinse de facto de către BNM

Ce putea face BNM?	Ce a făcut BNM?
Emite un avertisment ⁵	Realizat
A aplica și percepe incontestabil amendă băncii/băncilor și/sau acționarilor ⁶	Nerealizat
Retrage confirmarea dată administratorilor băncii ⁷	Nerealizat
Limita sau suspenda activitatea băncii ⁸	Nerealizat
Retrage licența sau autorizația ⁹	Nerealizat
Impune băncii măsuri de remediere ¹⁰	Nerealizat
Bloca activitatea acționarilor care acționează concertat ¹¹	Nerealizat
Institui supravegherea specială ¹²	Realizat, dar cu întârziere

Sursa: Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

³ Extras din Regulamentul cu privire la supravegherea plăților interbancare: Sistemul automatizat de plăți interbancare reprezintă sistemul prin intermediul căruia sînt efectuate plățile interbancare în lei moldovenești pe teritoriul Republicii Moldova, care este compus din sistemul de decontare pe baza brută în timp real (sistemul DBTR) și sistemul de compensare cu decontare pe baza netă (sistemul CDN). Monitorizarea activității participanților în cadrul sistemului este efectuată în regim de timp real și are ca scop depistarea operativă a problemelor care pot genera riscuri majore pentru participanți sau ar putea perturba funcționarea SAPI.

⁴ În temeiul articolului 44 din Legea cu privire la BNM și a articolului 38 din Legea cu privire la instituțiile financiare.

⁵ Conform articolului 38, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

⁶ Idem

⁷ Idem

⁸ Idem

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Conform articolului 15, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

¹² Conform articolului 37[^]1, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

Ce a cauzat reacția întârziată și insuficientă din partea instituțiilor relevante?

- *Nivelul scăzut de independență a Băncii Naționale a Moldovei.* La moment, majoritatea actelor adoptate de către autoritatea monetară pot fi suspendate în rezultatul sesizării în instanțele de judecată, iar intrarea în vigoare a actelor normative ale băncii centrale este condiționată de expertiza juridică din partea Ministerului Justiției. Prin urmare, activitatea BNM poate fi ușor blocată de diferite grupuri de interese din afara acesteia, fapt ce subminează eficiența activității de reglementare a băncii și capacitatea acesteia de a reacționa prompt¹³.
- *Sistem de monitorizare și procese învechite din cadrul BNM.* Faptul că BNM nu a depistat în timp util activitatea de creditare dubioasă și de magnitudine atât de importantă, care au avut loc concomitent la 3 bănci de importanță sistemică sugerează prezența unor carențe majore la capitolul instrumentarului de monitorizare și supraveghere bancare de la BNM.
- *Coordonarea inefficientă între instituțiile-cheie.* Lipsește o viziune consolidată din partea instituțiilor de resort (Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară, Consiliul de Securitate, BNM și CNPF) pe marginea problemei securității financiare și a măsurilor de fortificare a acesteia. Prin urmare, problema celor 3 bănci nu a fost discutată suficient de instituțiile vizate, iar nivelul de interacțiune între acestea a fost unul mediocru.

2. Administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză

Deși raportul companiei Kroll a cuprins perioada 17 august 2012 – 26 noiembrie 2014, investigarea cauzelor fundamentale care au dus la decapitalizarea BEM, BS și UB trebuie să înceapă cel puțin din 2009. Originea crizei poate fi considerată din momentul agravării substanțiale a portofoliului de credite a BEM, după preluarea activelor toxice de la Investprivatbank, care a falimentat în 2009, dar în special a intensificării creditării imprudente începând cu 2010¹⁴. Drept rezultat, ponderea creditelor neperformante în total credite s-a majorat de la doar 9,1% în T1-11 la 31,9% în T4-11, la finalul anului 2012 aceasta a constituit tocmai 55,3%, la finalul lui 2013 – 58,4%, iar în T1-15 aceasta a crescut la 72,6%. La alte bănci, în perioada relevantă, ponderea creditelor neperformante nu a variat considerabil, fiind în jurul cotei de 12-13%.

Activitatea de creditare a BEM din 2010-2011 necesită o atenție, cel puțin, la fel de amplă ca și evenimentele recente de la cele 3 bănci. Nu este clar de ce autoritățile nu au solicitat investigarea și acestei perioade, în special dacă luăm în considerație conflictele între acționari și preluările ostile a acțiunilor de la BEM din 16 mai - 9 august 2011¹⁵ și primăvara anului 2012¹⁶, în rezultatul cărora un pachet important de acțiuni a ajuns în proprietatea unor firme din zone off-shore care apoi au fost transferate unor companii din Federația Rusă. Aceasta a cauzat mai multe blocaje de management, fapt ce a afectat și mai mult activitatea prudențială a băncii. Majoritatea din creditele neperformante acumulate de BEM, în valoare de 1 miliard lei au fost cesionate în data de 18 martie 2013 către o companie off-shore cu reputație dubioasă. Ulterior, situația critică de la BEM a servit motivul principal al cedării pachetului majoritar al statului către investitori din Federația Rusă, cu reputație la fel de dubioasă.

¹³ Publicația „MEGA”, ediția 12, Expert-Grup, 2015

¹⁴ Un raport al Curții de Conturi de la începutul anului 2011 atenționa că acordarea atenției reduse studierii situației financiare a beneficiarilor de credite și atitudinea iresponsabilă față de evaluarea, verificarea și menținerea gajurilor erau aspecte caracteristice activității de creditare în cadrul BEM (sursa: „Epopoea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014)

¹⁵ În baza deciziilor emise de judecătoria Căușeni, o parte din acțiunile BEM au fost transmise companiei „Rietel Limited”, înregistrată în Noua Zeelandă. Ulterior, Rietel Limited a transmis cea mai mare parte a acțiunilor către „Lectom LTD”, companie înregistrată în Marea Britanie (sursa: „Epopoea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014)

¹⁶ În baza deciziilor judecătorești cele 18,54% din acțiuni deținute de Rietel Limited și Lectom LTD au fost transferate în cote egale către patru companii din Rusia (sursa: „Epopoea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014).

La scurt timp, unii acționari BEM au utilizat acțiunile deținute la această bancă pentru a garanta creditele obținute de către alte companii de la BS.

Ce a permis administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză?

- *Lipsa voinței politice pentru asigurarea unei administrări eficiente a unei bănci cu capital majoritar de stat.* BEM a fost utilizată deseori în scopuri politice, la acordarea creditelor întreprinderilor de stat sau firmelor apropiate anumitor cercuri de interese sau la absorbirea activelor toxice ale băncilor falimentare. Aceasta a pus mereu presiuni asupra calității portofoliului de credite a băncii. În plus, statutul de bancă sistemică și cu capital majoritar de stat a creat mereu motivații greșite pentru managementul BEM, deoarece banca oricând trebuia „salvată” de faliment (efectul „too big to fail”). Este necesar de menționat că deși BNM a atenționat Guvernul și Consiliul de Securitate privind activitatea de creditare riscantă de la BEM, nu au fost întreprinse suficiente acțiuni de remediere a situației.
- *Deficiențele sistemului judecătoresc și protejarea insuficientă a drepturilor de proprietate.* Aceasta se referă la faptul că instanțele judecătorești din Moldova pot lua decizii care pot afecta interesele deponenților băncilor comerciale și, respectiv, pot submina stabilitatea financiară a întregii țări. Astfel, transferurile de proprietate ale acțiunilor BEM din 2011, care ulterior au contribuit la agravarea situației financiare la bancă, au avut la bază deciziile emise de judecătoria Căușeni. Aceste carențe au fost agravate de reacția lentă și insuficientă din partea BNM, Ministerului Finanțelor și Consiliului de Securitate pe marginea schimbărilor în structura acționariatului BEM.

3. Schimbări obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB

Aparent, restructurările acționariatelor BEM, BS și UB au servit drept pistă necesară pentru efectuarea operațiunilor dubioase și ingineriilor financiare de la cele 3 bănci. În anul 2013 s-au produs o serie de restructurări ale acționariatelor BEM, BS și UB, în rezultatul cărora pachete mai mici de 5% din capitalul social al băncilor au revenit unor companii și persoane fizice. La prima vedere aceștia nu aveau afilieri reciproce, însă, conform constatărilor experților KROLL, există o probabilitate înaltă a activității concertate din partea noilor acționari (atât între acționarii aceleiași bănci, cât și între acționarii BEM, BS și UB). Având în vedere faptul că pachetele de acțiuni tranzacționate nu depășeau pragul de 5% din capitalul social, acestea nu puteau fi automat calificate drept pachete cu cote substanțiale și, respectiv, nu solicitau permisiunile prealabile din partea BNM¹⁷.

BNM putea suspecta că dobândirea acțiunilor în pachete mai mici de 5% în aceeași perioadă, într-un mod similar, reprezenta o dobândire concertată, cu scopul de a evita permisiunea BNM. În acest caz, BNM putea bloca dreptul de vot. Aceasta nu s-a întâmplat și a subminat și mai mult calitatea guvernantei corporative din cadrul băncilor și a facilitat implicarea băncilor în activități de creditare dubioasă, de care au beneficiat companii cu afilieri aparente cu unii din acționarii celor 3 bănci. Omisiunea BNM în acest caz de a bloca drepturile oferite de aceste acțiuni ar putea fi explicată prin practicile sale anterioare, care au tolerat operațiuni similare cu acțiunile altor bănci.

O altă problemă este modul în care noii acționari ai BEM, BS și UB din 2013 au achiziționat acțiunile. La toate cele 3 bănci, noii acționari au procurat pachetele de acțiuni în baza împrumuturilor și creditelor contractate de la companii off-shore și bănci rusești. Totodată, nu este clar ce gaj sau alte tipuri de garanții au utilizat acționarii pentru a obține aceste finanțări. Este cert, însă, faptul că proveniența banilor cu care au fost achiziționate pachetele de acțiuni este una netransparentă și dubioasă. Totodată, BNM nu a intervenit suficient pentru a asigura calitatea acționariatului băncilor¹⁸.

¹⁷ Conform articolului 15 din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

¹⁸ Conform articolului 15⁴, al(3) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995: Orice deținător direct sau indirect de cotă în capitalul social al unei bănci prezintă Băncii Naționale, la cererea acesteia, informația aferentă activității sale, inclusiv

Ce a permis schimbările obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB?

- *Legislația nu prevedea restricții pentru achiziționarea acțiunilor băncilor comerciale din contul împrumuturilor din partea companiilor off-shore.* Probabil asemenea restricții ar fi exagerate în cazul altor întreprinderi, însă ar fi justificate în cazul unor societăți precum sunt băncile comerciale. Cauza este că acestea activează în proporție de circa 70% în baza resurselor atrase de la deponenți și, respectiv, deciziile manageriale care ar putea fi induse de acționari ar putea avea externalități negative importante.
- *Legislația permite, cu unele condiții, gajarea acțiunilor deținute la băncile comerciale.* În contextul împrumuturilor și creditelor acordate de companii off-shore și bănci rusești unor acționari, există probabilitatea că acțiunile achiziționate au fost gajate contra creditorilor respectivi. Prin urmare, aceasta permite mascarea beneficiarilor efectivi ai acțiunilor băncilor. Abia în iulie 2014, a fost introdusă în Legea cu privire la gaj o prevedere semi-restrictivă potrivit căreia cota substanțială de acțiuni ale băncilor din Republica Moldova poate constitui obiect al gajului doar cu permisiunea prealabilă a BNM. Având în vedere faptul că cele mai dubioase tranzacții au fost făcute anume de acționarii care dețin cote mai mici de 5% (deci nu pot fi considerate substanțiale), anumite interese obscure pot abuza de această prevedere și în continuare.
- *Legislația nu prevede suficiente criterii și mecanisme de identificare a afilierii dintre persoanele fizice și juridice și cele rezidente din zonele off-shore.* În 2013 au fost operate modificări la Legea instituțiilor financiare prin interzicerea deținerii cotelor de participare în capitalul social al băncilor de către rezidenții jurisdicțiilor ce nu implementează standardele internaționale de transparență. Se pare totuși că BNM nu a alocat capacități suficiente interne pentru a identifica afilierea, chiar dacă acest lucru putea fi ușor de intuit având în vedere că mulți dobânditori de acțiuni au folosit scheme similare și chiar aceeași bancă și conturi bancare aproape identice pentru a plăti pentru acțiuni.
- *Verificarea calității acționarilor potențiali se aplică doar pentru deținătorii cotelor substanțiale de participare.* Astfel, BNM examinează calitatea achizitorului potențial doar în cazul tranzacționării pachetelor de acțiuni ce depășesc 5% din capitalul social al băncilor¹⁹. Aceasta explică numărul mare de acționari cu cote mai mici de 5% la BEM, BS și UB, care au reușit să evite verificările din partea BNM. Drept rezultat, în componența acționariatelor celor 3 bănci au intrat persoane și entități cu reputație dubioasă, cu probabilitate înaltă de activitate concertată și care au putut să influențeze deciziile de management. Totuși, planul de 5% nu este relevant în cazul unor acțiuni vădit concertate. Conform articolului 15 al Legii cu privire la instituțiile financiare, BNM poate bloca activitatea acționarilor dacă aceștia au acționat concertat²⁰.

4. Încălcarea principiilor de bază de guvernanță corporativă la BEM, BS și UB

Restructurările acționariatelor au subminat esențial calitatea guvernanței corporative din cadrul BEM, BS și UB. În unele cazuri, reprezentanții managementului de vârf aveau grade de rudenie cu unii acționari, fapt ce a subminat funcția de control din partea acționarilor asupra managementului băncii. Totodată, în 2013, în funcția de director BEM a fost numită o persoană care anterior deținea funcția de

rapoartele financiare anuale, declarațiile de venituri, precum și altă informație necesară efectuării evaluării prudențiale, în modul și în condițiile prevăzute de actele normative ale Băncii Naționale.

¹⁹ Conform articolului 15² și 15³ din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

²⁰ Articolul 15, al. (1) și (2) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

vice-director la BS, iar potrivit experților Kroll, acesta consulta deciziile manageriale la BS încă în 2014. În plus, unii manageri de bănci aveau afilieri evidente de familie și de afaceri cu acționarii și membrii consiliilor de administrare la alte bănci (din cadrul BEM, BS și UB). Aceasta a permis implicarea băncilor respective în activități riscante și chiar dubioase de creditare, scopul cărora aparent era diferit de cel urmărit în mod normal de către băncile comerciale. În final, încălcarea principiilor de bază de guvernanță corporativă a fost unul din factorii fundamentali ai decapitalizării BEM, BS și UB.

Ce a permis încălcarea principiilor de bază de guvernanță corporativă la BEM, BS și UB?

- *Insuficiența sancțiunilor pentru persoanele cu funcții-cheie pentru activitatea frauduloasă a băncilor.* Aceasta ține de insuficiența și ineficiența părghiilor existent de tragere la răspundere a persoanelor cu funcție de decizie din cadrul consiliilor de administrație și a managementului executiv. Abia în iulie 2014 Codul Penal a fost completat cu prevederi în acest sens. În particular, au fost stabilite sancțiuni pentru membrii organelor de conducere și acționarii băncilor pentru gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii, și alte încălcări care afectează regulile de creditare, obstrucționarea supravegherii bancare și delapidarea averii străine săvârșită de către administratorul băncii²¹.
- *Sancțiunile introduse recent rămân destul de blânde în raport cu magnitudinea delapidărilor care pot avea loc.* Articolul 239¹ Cod penal prevede pentru gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii sancțiunii sub formă de amendă și închisoare cu termen maxim de un an. Pentru încălcarea regulilor de creditare care au cauzat prejudicii în proporții deosebit de mari sau insolabilitatea băncii, art. 239 Cod penal prevede amenzi de până la 600,000 lei sau închisoarea de la 2 la 7 ani. Pentru comparație, pentru un furt în proporții deosebit de mari se pedepsește cu închisoarea de la 7 la 12 ani, fără posibilitatea de aplicare a amenzii.

5. Ingineriile financiare și sporirea artificială a capacității de creditare a BEM, BS și UB

Activitatea de creditare dubioasă a fost precedată de o serie de inginerii financiare care au dus la majorarea artificială a capacității de creditare a celor 3 bănci și au permis mascarea lacunelor privind lichiditatea și calitatea portofoliilor bancare. BEM, UB și BS au utilizat scheme de cesionare a portofoliilor de creditare în favoarea unor companii off-shore. Lichiditățile obținute erau plasate sub forma unor depozite interbancare, care ulterior se transformau în credite acordate unor companii aparent afiliate între ele și ulterior erau cedate companiilor off-shore. Scopul acestor tranzacții era de a ascunde în bilanțurile contabile creditele neperformante, fapt ce permitea disponibilizarea fondurilor suplimentare pentru activitatea de creditare (din contul diminuării fondurilor de reduceri pe care băncile sunt obligate să le mențină proporțional creditelor neperformante). Este interesant că sporirea capacităților de creditare a fost posibilă și cu implicarea unor bănci locale (Victoriabank, Moldindconbank, Moldova Agroindbank), dar și bănci din Federația Rusă (Metrobank, Alef-Bank, Gazprombank și Interprombank), care au deschis depozite interbancare la cele 3 bănci. Aparent, BNM a atenționat în 2013 conducerile BEM, BS și UB privind riscurile asociate depunerilor interbancare și creșterii nivelului de concentrare a expunerilor, însă acțiunile necesare de remediere nu au fost întreprinse. Totodată, BNM nu a fost suficient de perseverentă în combaterea tranzacțiilor respective, mai ales că magnitudinea acestora atingea cote istorice pentru Republica Moldova.

Sporirea creditării obscure de la BEM, BS și UB era imposibilă fără manipularea cu indicatorii de lichiditate și de expunere. În particular, băncile deschideau depozite de până la 30 de zile la anumite bănci rusești (cu care aparent aveau înțelegeri reciproce), după care băncile respective deschideau

²¹ Articolele 191 (2^a), 239, 239¹ și 239² din Codul Penal al Republicii Moldova.

depozite la cele 3 bănci pentru un termen mai mare de 30 de zile, cu sume similare și practic în aceleași zile²². La expirarea termenului de 30 de zile pentru depozitele plasate în băncile rusești, acestea reveneau pentru o zi la BEM, BS și UB după care se deschideau noi depozite de până la 30 de zile la băncile rusești. Aceste tranzacții aveau cel puțin 2 scopuri. În primul rând, aceasta permitea manipularea cu indicatorii de lichiditate a celor 3 bănci. Faptul că depozitele BEM, BS și UB deschise la băncile rusești aveau un termen mai mic de 30 zile, acestea se considerau ca și active lichide și, respectiv, de jure nivelele raportate de lichiditate nu erau afectate. În al doilea rând, depozitele celor 3 bănci deschise la băncile rusești erau utilizate în calitate de garanții pentru creditele dubioase acordate unor companii aparent afiliate. Aceasta a permis mascarea nivelului expunerilor față de o serie de debitori cu capacitate slabă de plată și reputație dubioasă.

Ce a permis sporirea artificială a capacității de creditare a BEM, BS și UB?

- *Reglementarea insuficientă a activității de creare a depozitelor interbancare.* Depozitele interbancare sunt instrumente obișnuite pentru practica bancară deoarece soluționează problema băncilor care au necesitate temporară de lichidități. Însă, în cazul celor 3 bănci, scopul depozitelor interbancare nu era de a suplini anumite necesități pe termen scurt de lichidități, ci de a masca insuficiențe structurale de lichidități. Prin urmare, lipsa unei reglementări mai clare a acestor activități care ar plafona nivelul de expunere interbancară a permis abuzarea din partea BEM, BS și UB de practica respectivă. În 2013, BNM a introdus reglementări mai stricte în acest sens, însă acestea au putut fi aplicate abia peste circa un an, deoarece au fost suspendate prin decizia Judecătoriei Rîșcani, mun. Chișinău.
- *Calcularea indicatorilor de lichiditate în baza informației obținute în ziua de raportare.* Aceasta a permis celor 3 bănci să manipuleze cu indicatorii de lichiditate prin retragerea în ziua raportării a depozitelor deținute peste hotare, fapt ce permitea majorarea artificială a nivelului lichidităților. Totodată, aceasta permitea evitarea formării provizioanelor, ceea ce contribuia, de jure, la sporirea nivelurilor de lichiditate ale băncilor, dar de facto la creșterea riscului de faliment.
- *Calcularea eronată a expunerii băncilor.* Aceasta ține de situațiile în care anumite credite emise de unele bănci sunt garantate cu depozite interbancare deschise de alte bănci. În aceste cazuri, cadrul normativ nu lua în considerație expunerea băncii care a oferit un asemenea credit, având în vedere garanțiile oferite de altă bancă. Aparent, acest vid legislativ a fost folosit drept „portiță” legală pentru acordarea creditelor dubioase fără majorarea de jure a expunerii BEM, BS și UB la companiile debitoare afiliate între ele.

Concluzii și recomandări

Deși elucidarea situației de la BEM, BE și UB și tragerea la răspundere a persoanelor implicate este absolut necesară, nu mai puțin importantă este identificarea lacunelor instituționale și legale care au permis celor 3 bănci să se implice în scheme financiare frauduloase. Chiar dacă autoritățile au ajustat parțial cadrul regulator, o serie de lacune legale și instituționale rămân actuale și prezintă în continuare riscuri pentru repetarea unor scenarii similare în viitor. Spre exemplu, instanțele judecătorești pot și în continuare să emită decizii care pot afecta guvernanta corporativă și interesele deponenților băncilor, verificarea calității acționarilor se face în continuare doar pentru cei care dețin pachete de acțiuni ce depășesc 5% din capitalul social, acțiunile băncilor comerciale pot fi gajate în continuare sau procurate din contul împrumuturilor oferite de companii off-shore, noțiunea de activitate concertată rămâne destul de vag definită de cadrul normativ, iar independența și eficiența BNM rămâne afectată de posibilitatea imixtiunii din partea instanțelor judecătorești.

²² Aparent, aceste tranzacții se derulau fără circulația banilor, ceea ce înseamnă că deschiderea depozitelor reciproce conta în perfectarea documentelor necesare, dar fără virarea resurselor financiare.

BNM nu a utilizat toate instrumentele pe care le are la dispoziție pentru a contracara fraudele comise de BEM, BS și UB. Tranzacțiile dubioase și fraudele comise concomitente de 3 bănci sistemice nu au putut trece neobservate pe lângă BNM. Cel mai probabil, aceasta cunoștea sau cel puțin intuia despre ilegalitățile comise de cele 3 bănci, însă aceasta nu a utilizat suficient instrumentarul necesar prevăzut de legislație. În esență, BNM s-a limitat la atenționarea BEM, UB și BS și aplicarea unor ajustări legislative marginale care nu au putut preveni sau bloca fraudele bancare. Deși, BNM putea să blocheze dreptul la vot și alte acțiuni ale acționarilor celor 3 bănci care activau în mod vădit concertat. Totodată, BNM putea aplica amenzi BEM, BS și UB, să limiteze sau să suspende activitatea acestor bănci, sau chiar să retragă licența de activitate. Cu toate acestea, BNM a preferat să instituie regim de administrare specială abia la finele lunii noiembrie 2014, după comiterea delapidărilor în proporție de circa 12% din PIB. Cauzele unui asemenea comportament ar putea ține de lipsa unei voințe sau capacități instituționale, nivelul scăzut de independență a Băncii Naționale a Moldovei, sistemele și procedurile interne ineficiente de monitorizare și supraveghere bancară ale BNM, precum și coordonarea ineficientă între instituțiile-cheie responsabile de stabilitatea financiară (Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară, Consiliul de Securitate, BNM și CNPF). Prin urmare, criza de la cele 3 bănci nu ar fi fost posibilă dacă instituțiile responsabile de stabilitatea financiară din țară ar fi robuste, independente și ar manifesta suficientă voință.

Pentru a înțelege mai bine originea crizei de la cele 3 bănci este necesar de extins perioada de analiză, pentru a cuprinde cel puțin și perioada 2009-2011. Originea crizei poate fi considerată din momentul agravării substanțiale a portofoliului de credite a BEM, după preluarea activelor toxice de la Investprivatbank, care a falimentat în 2009, dar în special a intensificării creditării imprudente de la BEM începând cu 2010 și a preluărilor ostile ale acțiunilor băncii din 2011-2012. În ultima instanță, administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză a fost posibilă din cauza lipsei voinței politice pentru asigurarea unei administrări eficiente a unei bănci cu capital majoritar de stat, precum și din cauza deficiențelor din sistemul judecătoresc și protejării insuficiente a drepturilor de proprietate.

Schimbările obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB, care au avut loc din contul împrumuturilor de la companii off-shore au servit drept pista principală pentru activitatea frauduloasă de mai departe. Aceasta a fost posibil deoarece legislația nu prevedea restricții pentru achiziționarea acțiunilor băncilor comerciale din contul împrumuturilor din partea companiilor off-shore. O altă problemă este că legislația permite, cu unele condiții, gajarea acțiunilor deținute la băncile comerciale fapt ce a asigurat mascarea beneficiarilor finali ai acțiunilor bancare. În plus, legislația nu prevedea suficiente criterii și mecanisme de identificare a afilierii dintre persoanele fizice și juridice și cele rezidente din zonele off-shore, care a permis activitatea concertată de la cele 3 bănci. Nu în ultimul rând, verificarea calității acționarilor potențiali se aplică doar pentru deținătorii cotelor substanțiale de participare, fapt ce a facilitat intrarea în posesie a pachetelor de acțiuni mai mici de 5% din capitalul social de către persoane și entități cu reputație dubioasă.

Încălcarea principiilor de bază de guvernanță corporativă, care a urmat după restructurările acționariatelor BEM, BS și UB din 2013, a fost unul din factorii fundamentali ai decapitalizării celor 3 bănci. Aceasta a fost posibil din cauza insuficienței în cadrul legal a penalităților pentru persoanele cu funcții-cheie pentru activitatea frauduloasă a băncilor. Deși, în 2014 au fost introduse în Codul Penal unele prevederi privind gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii, și alte încălcări specifice sistemului bancar, penalitățile rămân destul de blânde în raport cu magnitudinea delapidărilor care pot avea loc.

Activitățile de creditare dubioasă au fost posibile în rezultatul unor inginerii financiare, care permiteau mascarea indicatorilor de lichiditate și expunere. Reglementarea insuficientă a activității de creare a depozitelor interbancare a permis acest lucru, deoarece băncile se finanțau reciproc cu scopul exclusiv de a manipula cu indicatorii de lichiditate și expunere. Metodologia de calcul a indicatorilor de lichiditate la fel conținea anumite lacune care au fost utilizate cu scop de manipulare.

Eliminarea lacunelor legislative și vulnerabilităților instituționale este o condiție indispensabilă pentru consolidarea sectorului bancar și asigurarea dezvoltării durabile a acestuia. În particular, este necesar:

- de eliminat orice posibilitate prin care companiile off-shore pot interacționa cu băncile comerciale: interzicerea deținerii acțiunilor bancare de către companiile respective, a achiziționării acțiunilor bancare din contul împrumuturilor de la companiile off-shore, gajării acțiunilor bancare companiilor off-shore sau cesionării portofoliilor de credite bancare companiilor respective;
- de dezvoltat prevederile legale de stabilire a acțiunilor concertate a acționarilor pentru a aduce mai multă claritate, atât pentru regulator, cât și pentru societate, privind acțiunile respective;
- de asigurat un nivel mai mare de independență profesională și protecție personală a funcționarilor BNM care sunt responsabili de actul de regulator, pentru a-și putea exercita eficient atribuțiile;
- de fortificat nivelul de independență al BNM, pe de o parte pentru a preveni imixtiunile politicului în activitatea băncii, iar pe de altă parte pentru a evita eventuale scuze din partea instituției pentru eșecul de reglementare. În acest sens, este necesar de eliminat posibilitatea judecătorilor de a suspenda deciziile BNM, care contravine bunelor practici internaționale și creează premise pentru imixtiuni din afară în vederea blocării activității regulatorii;
- sporirea independenței BNM trebuie să aibă loc pe fundalul responsabilizării acesteia prin intermediul auditului periodic de către o contra-parte externă care ar oferi o analiză independentă și nepărtinitoare privind eficiența activităților de reglementare bancară;
- de eficientizat comunicarea dintre principalele instituții responsabile de stabilitatea financiară a țării: BNM, CNPF, Ministerul Finanțelor, Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară și Consiliul Suprem de Securitate. Toate aceste instituții trebuie să asigure schimbul operativ de informații în mod regulat, să se întrunească mai des și să împărtășească o viziune integrată privind securitatea financiară a țării.