

Monitorul financiar:

Analiza principalelor reforme din

sectorul financiar din Republica

Moldova

Raport de monitorizare nr. 1

Perioada monitorizată: ianuarie-martie, 2016

Autor:
Adrian Lușor

Notă de limitare a responsabilității



Kingdom of the Netherlands

Acest document este publicat de către Centrul Analitic Independent Expert-Grup cu suportul financiar oferit de Ambasada Olandei de la București. Opiniile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă opinia donatorilor

Cuprins

Introducere	3
Pachetul financiar-bancar	4
Prevederi generale.....	4
Constatări și recomandări generale	7
Proiectul Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare.....	8
Prevederi generale.....	8
Constatări și recomandări generale	9
Desfășurarea concursului de selectare a candidatului la funcția de Guvernator al BNM	9
Prevederi generale.....	9
Constatări și recomandări generale	10
Asistența tehnică în domeniul financiar-bancar	11
Prevederi generale.....	11
Constatări și recomandări generale	12
Concluzii și recomandări finale	12

Introducere

Reforma sectorului financiar-bancar din Republica Moldova este una crucială și figurează drept condiționalitate fundamentală invocată de către toți partenerii de dezvoltare pentru reluarea cooperării cu autoritățile moldovenești. În ultima instanță, aceasta constituie un test de profesionalism, integritate și maturitate a instituțiilor de resort în particular, dar și a clasei politice în general. În acest context, societatea civilă trebuie să joace un rol activ, atât pe dimensiunea oferirii suportului consultativ pentru instituțiile de care depinde stabilitatea financiară, cât și în ceea ce ține de responsabilizarea acestora prin monitorizarea minuțioasă a activității lor.

Acest raport de monitorizare vine să sintetizeze și să prezinte publicului larg, principalele acțiuni întreprinse (sau neîntreprinse) de către autorități în vederea stabilizării și reformării sectorului financiar-bancar din Moldova, să acorde aprecieri analitice măsurilor întreprinse, precum și să propună recomandări pentru eficientizarea eforturilor de reformare a sectorului respectiv.

După publicarea Planului de acțiuni pentru asanarea sectorului bancar moldovenesc propus pentru perioada 2016-2017, Expert-Grup s-a angajat să monitorizeze în permanență activitatea autorităților publice abilitate (Guvernul, Parlamentul, Banca Națională a Moldovei (BNM) și Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF)) în procesul de reformare a sectorului financiar-bancar. În acest context, publicăm prima ediție a raportului de monitorizare, care cuprinde concluziile Expert-Grup pe marginea acțiunilor întreprinse de către autorități în această direcție pe parcursul perioadei ianuarie-martie, 2016.

Sinteza principalelor acțiuni și evenimente din perioada monitorizată

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

- Pachetul financiar-bancar - Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.5, 6, 11, ș.a.; Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare – art.4, 22, 28; ș.a.), discutat în prima lectură la ședința plenară a Parlamentului din 25.02.2016, și aflat în continuare în proces de examinare.
- Proiectul Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare, adoptată la 25.02.2016, în special componentele relevante sectorului financiar-bancar.
- Desfășurarea concursului de selectare a candidatului la funcția de Guvernator al BNM, organizat pe parcursul lunilor februarie-martie, 2016.
- Asistența tehnică în domeniul financiar-bancar.

Fiecare din acțiunile menționate vor fi analizate în continuare, din perspectiva esenței și implicațiilor acestora pentru sector, precum și a aspectelor ce pot fi încurajate sau îmbunătățite. Ultima parte a raportului este dedicată concluziilor și recomandărilor privind continuarea/dinamizarea reformei sectorului bancar.

Pachetul financiar-bancar

Prevederi generale

Parlamentul a adoptat în prima lectură din 25.02.2016 proiectul nr. 14 „Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.5, 6, 11, ș.a.; Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare – art.4, 22, 28; ș.a.). Acesta a fost elaborat în baza recomandărilor Băncii Mondiale și FMI din cadrul studiului de evaluare a stabilității financiare din 2014¹, și are drept obiectiv fortificarea independenței regulatorilor în domeniul bancar și financiar non-bancar (BNM și CNPF), precum și sporirea nivelului de protecție a angajaților acestora împotriva eventualelor intimidări din partea părților afectate. Scopul final al acestor modificări ține de eficientizarea reglementării sectorului financiar, prin urgentarea vitezei de reacție a regulatorilor și facilitarea unor acțiuni mai ferme din partea regulatorilor în vederea stabilizării sectorului bancar și a celui financiar non-bancar.

În esență, pachetul conține trei prevederi fundamentale care necesită atenție specială:

1. Fortificarea independenței instituționale a BNM și CNPF: interdicția altor autorități de a se implica în activitatea BNM și CNPF

Aceste prevederi vizează interdicția de a „aproba, suspenda, anula, cenzura, amâna sau condiționa intrarea în vigoare a actelor BNM și CNPF, de a emite opinii ex-ante asupra actelor acestora, sau de a influența în orice alt mod emiterea actului final a autorităților date”². În acest context, s-a propus și eliminarea necesității avizării actelor normative emise de către BNM și CNPF de către Ministerul Justiției cu scopul eliminării posibilității Guvernului de a interveni în activitatea reglementatorilor și sporirii vitezei de reacție a acestor instituții. În esență, aceste prevederi corelează cu recomandările Comitetului Basel, a raportului de evaluare a sectorului financiar elaborat de Banca Mondială și FMI, precum și cu recomandările Expert-Grup din cadrul Planului propus pentru asanarea sectorului bancar pentru 2016-2017³.

Conform unui studiu Expert-Grup privind analiza nivelului de independență al BNM⁴, o problemă majoră ține de faptul că actele normative adoptate de BNM sunt supuse procedurii de expertiză juridică și înregistrare în Registrul actelor departamentale, efectuată de Ministerul Justiției. Aceeași problemă este și în cazul actelor CNPF. În virtutea efectelor atribuite acestei proceduri⁵, intrarea în vigoare a actelor normative ale BNM și CNPF este condiționată de rezultatele expertizei juridice și de înregistrarea actelor normative ale ambelor instituții în Registrul actelor departamentale. Procedura poate dura prea mult timp, fapt ce subminează capacitatea

¹ Financial Sector Assessment – Moldova, Banca Mondială, 2014

² Nota informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 40 din 1 februarie 2016

³ „Cum restabilim încrederea în bănci?”, Expert-Grup, 2016

⁴ Independența Băncii Naționale a Moldovei în pericol? Expert-Grup, 2013

⁵ Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale, pct.6 și Anexa 1 la Hotărâre, pct.12

instituțiilor de a reacționa prompt la anumite riscuri din sistemul bancar și financiar non-bancar și, totodată, expune instituțiile la eventuale presiuni din partea actorilor politici.

Obiecții și recomandări specifice

- Lipsă de obiecții. Amendamentele propuse urmează să elimine o lacună majoră care afectează independența BNM și CNPF, fapt ce va asigura o aliniere mai bună a cadrului instituțional la bunele practici internaționale în acest domeniu. Recomandăm aprobarea și implementarea amendamentelor propuse.

2. Fortificarea independenței legale a personalului BNM și CNPF

Amendamentele respective urmăresc scopul de a spori nivelul de protecție juridică pentru angajații BNM și CNPF în cazul în care aceștia sunt atacați în judecată de către entitățile reglementate (sau persoane afiliate acestora) pentru anumite decizii sau măsuri adoptate cu bună credință și în limitele atribuțiilor de supraveghere și reglementare a sectorului bancar și a celui financiar non-bancar. În general, asemenea măsuri sunt binevenite în contextul riscurilor juridice imense pe care le întâmpină, de regulă, băncile centrale și personalul acestora în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

În cazul BNM și CNPF, fortificarea protecției juridice a personalului este deosebit de importantă în prezent, deoarece ambele instituții trebuie să promoveze o serie de reforme sistemice importante, care ar putea atinge multe interese. În acest context, crește și mai mult riscul juridic, care trebuie compensat prin fortificarea protecției juridice a angajaților instituțiilor vizate. Includerea unor asemenea garanții este recomandată de către Comitetul Basel, precum și de către Banca Mondială și FMI⁶.

Obiecții și recomandări specifice

- Deși susținem ideea fortificării și extinderii protecției juridice a angajaților BNM și CNPF, considerăm inoportună actuala redacție a amendamentului la articolul 35 din Legea cu privire la BNM (și articolul similar în cazul Legii cu privire la CNPF). În particular, se menționează „(1) Banca Națională, membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale și **personalul acesteia** nu răspund contravențional sau civil pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor conferite prin legea Băncii Naționale, inclusiv pentru efectuarea operațiunilor interne circumscrise exercitării acestor atribuții, cu excepția cazurilor în care instanțele judecătorești constată îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii de către aceste persoane, **cu rea-credință sau din neglijență, a oricărui act sau fapt în legătură cu exercitarea atribuțiilor Băncii Naționale care a cauzat prejudicii terților**”.
- În primul rând, deși autorii amendamentului argumentează cu alinierea la principiile Basel, această redacție denaturează prevederile respective. Conform principiilor Basel privind supravegherea bancară eficientă, angajații autorității de reglementare trebuie să beneficieze de protecție juridică în cazul atacurilor în judecată pentru fapte îndeplinite sau neîndeplinite,

⁶ Financial Sector Assessment – Moldova, Banca Mondială, 2014

cu bună credință. Astfel, în actuala redacție a amendamentului la Legea cu privire la BNM, accentul se pune pe protecția deplină cu excepția faptelor săvârșite sau nesăvârșite cu **rea credință**. Aceasta creează riscuri de eschivare de la pedeapsă a personalului BNM (și CNPF în cazul amendamentului similar la Legea cu privire la CNPF), având în vedere că faptele săvârșite sau nesăvârșite cu **rea credință** sunt dificil de demonstrat în judecată, fiind subminat principiul responsabilizării reglementatorului.

- Considerăm suficientă extinderea protecției juridice a angajaților BNM și CNPF cu atribuții legate nemijlocit de reglementarea instituțiilor bancare sau a celor financiare non-bancare. Asigurarea protecției juridice pentru angajații instituțiilor respective care nu au tangențe directe cu activitatea de reglementare (ex: departamentele de resurse umane, logistice, contabile) este nefondată și chiar riscantă.
- Considerăm neoportună ultima frază a amendamentului „care a cauzat prejudicii terților”, deoarece merită penalizate faptele săvârșite cu rea-credință, indiferent de efectul acestora.
- Este important ca extinderea protecției juridice să nu permită eventuale abuzuri din partea angajaților BNM și CNPF. Prin urmare, este necesar ca aceste garanții să fie corelate cu creșterea nivelului de responsabilizare a angajaților acestor instituții pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu. În acest context, considerăm oportună includerea expresă în legile cu privire la BNM și CNPF obligativitatea angajaților acestora de a urma cu strictețe codurile de etică ale instituțiilor respective, precum și sancțiuni pentru încălcarea acestora. Totodată, este necesară și stabilirea și transparentizarea indicatorilor clari de performanță pentru angajații acestor instituții. Nu în ultimul rând, este necesară revizuirea politicii salariale din cadrul BNM și CNPF în vederea sporirii atractivității acestora pentru actualii și potențialii angajați.

3. Crearea depozitarului central unic

Depozitarul central unic constituie un pilon important al oricărui sistem financiar deoarece acesta canalizează într-un singur loc toate instrumentele financiare, conturile deținătorilor de valori mobiliare la entități de interes public, precum și prestează servicii de clearing, decontare și alte operațiuni conexe. Importanța unui asemenea instrument pentru Republica Moldova este crucială, având în vedere sistemul destul de fragmentat al infrastructurii de depozitare a instrumentelor financiare, care subminează eficiența protejării drepturilor de proprietate și, respectiv, atractivitatea investițională a țării. În particular, există 2 depozitare centrale (unul este specializat în operațiunile de clearing și decontare a valorilor mobiliare de stat și ale BNM, iar celălalt este specializat în operațiuni similare cu valori mobiliare tranzacționate la Bursa de Valori și cuprinde tranzacții destul de modeste), precum și mai mulți registratori independenți care dețin registre cu acțiunile societăților pe acțiuni.

În vederea consolidării integrității, siguranței și eficienței sistemului de depozitare a valorilor mobiliare, este propusă constituirea Depozitarului central unic. Acesta urmează să fie constituit, supravegheat, controlat și reglementat de către BNM.

Obiecții și recomandări specifice

În general considerăm necesară adoptarea și implementarea amendamentelor propuse, cu anumite îmbunătățiri:

- Este inoportună propunerea de a partaja competențele de reglementare, supraveghere și control ale Depozitarului central unic între BNM și CNPF (art. IV, p. 2 din proiectul legii analizate⁷). Aceasta creează riscuri majore pentru reglementarea eficientă a Depozitatului, deoarece va fi subminat principiul responsabilizării autorităților de reglementare (în caz de eventuale eșecuri de reglementare nu va fi clar cine este responsabil și cine trebuie să întreprindă măsuri de remediere). În plus, partajarea competențelor de reglementare, supraveghere și control vine în contradicție cu principiile de infrastructură a pieței financiare⁸. În acest caz, BNM trebuie să fie singura instituție responsabilă de reglementarea activității Depozitarului central unic, iar interacțiunea cu CNPF trebuie să aibă loc cu scop de informare și coordonare reciprocă.
- În contextul crizei bancare actuale și având în vedere faptul că Depozitarul central unic va include valorile mobiliare ale entităților de interes public, este necesar de inclus în noțiunea de *entitate de interes public* companiile a căror activitate afectează sistemul de stabilitate financiară, iar aprecierea respectivă trebuie să aparțină BNM. Prin urmare, Legea privind piața de capital necesită a fi amendată în modul corespunzător (articolul 6, (1), litera d)).

Constatări și recomandări generale

- Amendamentele la legile cu privire la BNM și CNPF sunt binevenite, însă întârziate. Nu este clar de ce măsuri asupra cărora FMI, Banca Mondială, precum și Expert-Grup, insistau cel puțin din 2013, au început să fie implementate abia în 2016, după perturbări masive în sectorul financiar-bancar care au reușit deja să cauzeze costuri economice și sociale majore. Aceasta încă o dată accentuează faptul că reformele (nu doar în sectorul financiar-bancar) necesită a fi implementate pentru a preveni și nu a administra crize sau a elimina consecințele acestora – lecție ce trebuie luată în considerație și pentru alte sectoare care necesită reforme mai dinamice.
- De principiu, susținem pachetul de amendamente propuse deoarece acestea vin să consolideze independența BNM și CNPF în general, precum și a angajaților acestora în particular. Drept rezultat, acestea ar trebui să sporească eficiența reglementării sectorului financiar (bancar și non-bancar). În special, creșterea independenței reglementatorilor urmează să sporească viteza de reacție a acestora la diverse riscuri și să faciliteze implementarea unor măsuri mai pro-active și curajoase în caz de necesitate; crearea depozitarului central unic urmează să îmbunătățească integritatea sistemului de depozitare a valorilor mobiliare, să sporească credibilitatea în fața investitorilor, precum și să prevină eventuale operațiuni ilicite pe piața de capital. Totuși, este necesar de luat în calcul anumite obiecții și recomandări specifice, stipulate mai sus.
- Considerăm că măsurile propuse, deși sunt binevenite, nu sunt suficiente pentru fortificarea independenței regulatorilor financiari. Prin urmare, sugerăm completarea pachetului financiar-bancar cu:

⁷ Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.5, 6, 11, ș.a.; Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare – art.4, 22, 28; ș.a.)

⁸ „Principles for financial market infrastructures”, Bank for International Settlements, April 2012.

- Reglementarea mai strictă a posibilității prin care instanțele judecătorești de orice nivel pot bloca deciziile BNM.
- Extinderea discreției BNM în acordarea creditelor de urgență băncilor comerciale (fără solicitarea permisiunii altor autorități).
- Reformatarea Comitetului Național pentru Stabilitatea Financiară, astfel încât responsabilitățile acestuia să nu se suprapună cu cele ale BNM și CNPF, iar rolul acestuia să fie limitat la facilitarea comunicării între instituții în vederea prevenirii crizelor financiare.
- Pachetul respectiv de amendamente este doar un prim pas în direcția fortificării sectorului financiar-bancar, iar adoptarea acestuia ar trebui să marcheze începutul unui amplu proces de reformare a cadrului de supraveghere, reglementare și activitate a instituțiilor financiare bancare și non-bancare.

Proiectul Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare

Prevederi generale

La data de 25 februarie, în perioada vizitei experților misiunii FMI și înaintea reuniunii Consiliului de Asociere RM-UE, Guvernul a adoptat proiectul foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare⁹, planificate până în 31 iulie 2016. Documentul conține 13 domenii, 3 din care țin de sectorul financiar-bancar:

1. Reluarea negocierilor într-un semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar Internațional. Măsurile planificate vizează definirea planurilor de acțiuni pentru ameliorarea situației de la cele 3 bănci aflate sub supraveghere specială de către BNM, semnarea unui Acord cu cooperare cu FMI, precum și lansarea negocierilor pentru un nou Memorandum cu FMI.
2. Asigurarea independenței și competențelor de supraveghere ale Băncii Naționale și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare. Măsurile planificate vizează desemnarea membrilor organelor de conducere ale BNM, adoptarea pachetului financiar-bancar analizat în capitolul precedent, contractarea unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară a BNM, elaborarea unui plan de acțiuni pentru implementarea recomandărilor Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (FSAP) al Băncii Mondiale și FMI, elaborarea măsurilor pentru consolidarea sistemului de stabilitate financiară, adoptarea legislației privind instrumentele legale pentru crizele bancare sistemice și elaborarea legislației specifice privind depozitarul central.
3. Asigurarea unei investigații minuțioase și imparțiale privind cazurile de fraudă depistate în sistemul bancar în 2014, cu obiectivul de restabilire a fondurilor deviate și pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției. Măsurile planificate vizează oferirea suportului necesar investigației companiei Kroll și dinamizarea investigațiilor Procuraturii pe marginea fraudelor bancare.

În linii generale, măsurile planificate corelează cu necesitățile urgente de reformă în sectorul financiar-bancar, iar multe din acestea sunt deja în proces de elaborare (ex: desemnarea membrilor organelor de conducere ai BNM, pachetul financiar-bancar, elaborarea planului de acțiuni pentru implementarea recomandărilor FSAP

⁹ <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=5YSPM9U2Q0Y%3D&tabid=90&language=ro-RO>

etc.). Totuși, considerăm necesară completarea acestei foi de parcurs cu mai multe acțiuni importante fără de care este imposibilă fortificarea sectorului financiar-bancar și cadrul de stabilitate financiară.

Constatări și recomandări generale

- Deși susținem măsurile menționate din foaia de parcurs, considerăm că aceasta ar putea fi consultată într-un format mai extins cu societatea civilă de resort și sectorul privat.
- Ne exprimăm îngrijorarea cu privire la procesul lent de derulare a controalelor de audit de la cele 3 bănci aflate în regim de supraveghere specială. În timp ce în UE, pentru bănci de zeci de ori mai mari, asemenea controale durează 1-2 luni, în cazul Republicii Moldova controalele la 2 bănci au durat de circa 2 ori mai mult (au început în octombrie 2015), iar în cazul celei de-a treia bancă nu s-au finisat nici până în prezent. Această târăgănare îngreunează procesul și majorează costurile de redresare a situației de la cele 3 bănci.
- Nu este clar ce presupune Acordul de Cooperare cu FMI pe care Guvernul planifică să-l semneze până în iunie, în timp ce Memorandumul de politici economice și financiare cu FMI, cel mai probabil ar putea fi încheiat spre finele anului curent (în cel mai bun caz).
- Componenta privind instrumentele legale pentru crizele bancare sistemice (punctul 8.7 din foaia de parcurs) necesită a fi corelată cu prevederea Directivei UE privind regresarea și rezoluția instituțiilor bancare¹⁰, în special cu articolele 40 și 41 care prevăd mecanisme clare de redresare a crizelor la nivelul băncilor comerciale.
- Totodată, este necesară și stabilirea unui mecanism de monitorizare și evaluare a implementării foii de parcurs, cu includerea indicatorilor de performanță și implicarea activă a reprezentanților instituțiilor vizate, precum și a societății civile în acest proces.
- În esență, măsurile planificate nu sunt suficiente pentru stabilizarea și reformarea sectorului financiar-bancar. Republica Moldova are nevoie de un plan de acțiuni dedicat în exclusivitate sectorului financiar (bancar și non-bancar) care să cuprindă 1-2 ani și care să includă o reformă cuprinzătoare a mecanismului de reglementare a sectorului financiar și a sistemului de stabilitate financiară (vezi „Planul de acțiuni pentru asanarea sectorului bancar moldovenesc propus pentru anii 2016-2017”¹¹).

Desfășurarea concursului de selectare a candidatului la funcția de Guvernator al BNM

Prevederi generale

În perioada februarie-martie, 2016, a fost organizată a doua încercare de a identifica candidatul potrivit la funcția de Guvernator BNM. În acest sens, în baza Dispoziției Președintelui Parlamentului DDP/C-1 nr. 8 din 6 octombrie 2015, a fost convocată Comisia pentru selectarea candidatului la funcția de Guvernator al BNM, formată din 4 deputați, 2 reprezentanți ai mediului academic, 2 reprezentanți ai organizațiilor de profil din

¹⁰ Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014

¹¹ „Cum restabilim de urgență încrederea în bănci?”, Expert-Grup, 2016

societatea civilă, președintele Ligii bancherilor și expertul UE în domeniul financiar-bancar pe lângă Prim-Ministru.

Comisia a avut un caracter pur consultativ, decizia finală de a propune candidatul la funcția de Guvernator BNM către Parlament aparținând Președintelui Parlamentului. Totuși, abordarea respectivă este una inovativă, atât pentru Republica Moldova, cât și la nivel mondial (de regulă, aceste procese sunt mai puțin transparente și participative). În particular, putem remarca faptul că:

- Procedurile de organizare a comisiei, criteriile de selectare, componența comisiei, profilurile candidaților și rezultatele concursului au fost transparente și disponibile publicului larg în timp rapid.
- A existat o grila clară de evaluare care a disciplinat, într-un anumit mod, procesul de evaluare de către membrii Comisiei.
- Criteriile de evaluare au fost consultate în cadrul Comisiei, fiecare membru având libertatea de a veni cu recomandări.
- Criteriile de selectare, per ansamblu, corespund cu profilul dorit al unui Guvernator de bancă centrală (independența politică, experiență relevantă în domeniul bancar, experiență de top manager, cunoștințe ample în domeniul macroeconomic, viziuni în raportul cu BNM și dezvoltarea sectorului bancar moldovenesc, abilități de comunicare, cunoașterea limbilor română și engleză).

Totuși, anumite aspecte ar putea fi îmbunătățite la organizarea unor comisii similare în viitor:

- Comisia s-a limitat la evaluarea competențelor profesionale ale candidaților, fără a intra în detalii la capitolul integrității acestora din cauza lipsei de informații relevante, dar și lipsei în componența comisiei a unor experți independenți din domeniul verificării integrității și a politicilor anticorupție.
- Lista de criterii de evaluare a candidaților a fost consultată și aprobată abia după colectarea tuturor dosarelor din partea candidaților – considerăm că a fost prea târziu și a permis, cel puțin teoretic, adaptarea criteriilor la profilul unui anumit candidat.
- Din cadrul Comisiei a făcut parte președintele Asociației Băncilor din Moldova, care reprezintă interesele entităților co-interesate. Prin urmare, acesta s-a aflat într-un potențial conflict de interese în procesul de evaluare a candidaților la șefia instituției care urmează să reglementeze activitatea băncilor comerciale.

Constatări și recomandări generale

- Drept rezultat, a fost selectat un candidat cu profil profesional relevant funcției de Guvernator al băncii centrale și care a fost votat de către majoritatea deputaților din Parlament.
- Considerăm că procedura respectivă de selectare a candidaților pentru funcții de conducere necesită a fi extinsă pentru toate agențiile de reglementare din țară, cu anumite îmbunătățiri:
 - În spiritului promovării candidaților independenți din punct de vedere politic, este necesară majorarea ponderii reprezentanților societății civile în componența comisiilor respective.
 - Este necesar ca reprezentanții entităților cointeresate (ex: băncile în cazul organelor de conducere BNM sau companiile financiare non-bancare în cazul organelor de conducere CNPF) să nu participe la procesul de selectare din cauza conflictelor de interese.

- Este necesară includerea în componența membrilor unor asemenea comisii a reprezentanților organizațiilor non-guvernamentale cu expertiză în domeniul verificării integrității și a politicilor anti-corupție. Motivul este că aceste comisii trebuie să evalueze atât nivelul de profesionalism, cât și cel de integritate al candidaților. Totodată, candidatul trebuie să prezinte, în procesul de aplicare, și declarația de integritate.
- Grila criteriilor de selecție și alte reguli care pot influența procesul de evaluare a candidaților trebuie să fie stabilite și agreeate înaintea startului procesului de colectare a dosarelor din partea candidaților.
- Nu în ultimul rând, este necesară monitorizarea modului în care vor fi desemnați ceilalți membri ai organelor de conducere BNM, atât în cazul comitetului executiv, cât și a Consiliului de supraveghere. Toți membrii organelor de conducere trebuie să dispună de experiență profesională relevantă, să nu aibă careva forme de afiliere politică și să fie integri. În acest sens, noul Guvernator nu trebuie să poarte careva sentimente de datorie față de Parlament pentru votul obținut, ci să se concentreze pe selectarea în mod independent a candidaților la funcțiile vacante de vice-guvernatori BNM.
- În lumina recentelor articole în presă privind care pun sub semnul întrebării integritatea viitorului Guvernator BNM¹², și în vederea eliminării oricăror suspiciuni în societate în acest sens, considerăm oportună semnarea către domnului Cioclea a declarației de integritate și clarificarea publică asupra dubiilor care au apărut în societate în acest sens.

Asistența tehnică în domeniul financiar-bancar

Prevederi generale

Pe parcursul perioadei analizate, BNM a beneficiat de mai multe proiecte de asistență tehnică care au menirea să sporească capacitățile instituției în procesul de supraveghere și reglementare bancară. În continuare prezentăm principalele proiecte în acest sens:

- A continuat proiectul Twinning aferent consolidării capacității BNM în domeniul reglementării și supravegherii bancare în contextul cerințelor UE, susținut de către Delegația UE, implementat împreună cu experții băncilor centrale din România și Olanda. De la începutul anului curent, a fost efectuată evaluarea cadrului național de legislație în contextul corespunderii acestuia prevederilor legislației UE de reglementare a activității băncilor; a fost inițiat procesul de chestionare a băncilor comerciale cu privire la impactul implementării prevederilor Basel III asupra capitalului acestora; a fost definitivat proiectul Strategiei BNM de implementare a standardelor Basel III prin prisma cadrului legislativ european (CRD IV); și a fost acordat suport permanent proceselor de elaborare a actelor legislative/normative ale BNM.
- A fost angajat un consilier pe probleme financiar-bancare pe lângă Prim-ministru, și unul pe problemele sectorului bancar pentru BNM, în cadrul Misiunii Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova (EUHLPAM). Consilierii oferă consultanță permanentă Prim-

¹² <http://jurnal.md/ro/economic/2016/3/22/secretele-noului-guvernator-bnm-sergiu-cioclea/>

ministrului și BNM în domeniul reformării sectorului bancar și a sistemului de stabilitate financiară, în baza practicilor internaționale.

- A fost lansat programul de asistență în domeniul reformelor Marea Britanie – Republica Moldova, dirijat de către PwC Marea Britanie și PwC Moldova, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, în strânsă colaborare cu Ambasada Marii Britanii din Chișinău. Unul din domeniile prioritare ale proiectului este acordarea de asistență tehnică pentru BNM, iar de la începutul anului aceasta s-a axat pe 3 direcții: (i) definirea conceptului testului „Fit and Proper” pentru acționarii băncilor comerciale; (ii) îmbunătățirea cadrului de depistare a activităților concertate în sectorul bancar; (iii) definirea unui caiet de sarcini pentru un instrument software dedicat monitorizării transparenței acționarilor băncilor comerciale. În toate direcțiile, analizeze au fost bazate pe bunele practici internaționale relevante și acompaniate de elaborarea procedurilor interne pentru operaționalizarea instrumentelor propuse.

Constatări și recomandări generale

Mobilizarea atât de plenară a comunității donatorilor în domeniul financiar-bancar constituie un adevărat semnal pentru autorități privind deschiderea și susținerea eforturilor autorităților moldovenești în promovarea reformelor în acest domeniu. Totuși, pentru a asigura un impact cât mai palpabil și rapid al acestor proiecte sunt necesare cel puțin 2 ingrediente majore:

1. O coordonare mai eficientă a acțiunilor donatorilor pe acest segment, pentru a asigura că multitudinea de proiecte se vor complementa reciproc, iar suprapunerile să fie evitate.
2. O implementare mai rapidă și plenară de către autoritățile moldovenești a recomandărilor de politici propuse în cadrul proiectelor de asistență tehnică.

Concluzii și recomandări finale

Pe parcursul perioadei monitorizate, a fost remarcată o anumită activizare, atât a autorităților, cât și a comunității donatorilor, în domeniul reformării sectorului financiar-bancar –tendință binevenită și care necesită a fi continuată. Cu toate acestea, procesul de reforme reale (cu impact) derulează foarte lent. Prin urmare, deși susținem toate acțiunile inițiate de către autorități din ultima perioadă în vederea stabilizării și reformării sectorului financiar-bancar, încurajăm accelerarea eforturilor în această direcție. Totodată, măsurile întreprinse până în prezent nu sunt suficiente, nici pentru soluționarea crizei bancare, și nici pentru prevenirea crizelor similare pe viitor. În particular:

- Problema numirii tuturor organelor de conducere ale BNM și CNPF rămâne actuală;
- O bună parte din băncile comerciale continuă să se confrunte cu o transparență și calitate scăzută a proprietarilor efectivi ai acestora, fapt ce se răsfrânge negativ asupra calității guvernantei corporative;
- Cadrul de stabilitate financiară rămâne fragmentat: Comitetul Național de Stabilitate Financiară rămâne defunct, mandatul BNM în acest sens rămâne neclar, iar sistemul de prevenire a crizelor rămâne slab;
- Rămân mai multe lacune instituționale care subminează independența BNM și CNPF;
- Multe bănci rămân expuse față entități din jurisdicții ce nu implementează standarde internaționale de transparență („zone off-shore”);

- Cadrul de soluționare a crizelor bancare rămâne deficient, fapt ce îngreunează procedurile de lichidare a băncilor falimentate;
- Sistemul de garantare a depozitelor bancare rămâne inefficient și nereformat.

Problemele respective necesită a fi tratate de un program amplu de reforme în domeniul financiar-bancar¹³, principalele măsuri fiind:

- Reglementarea mai strictă a posibilității prin care instanțele judecătorești de orice nivel pot bloca deciziile BNM.
- Extinderea discreției BNM în acordarea creditelor de urgență băncilor comerciale.
- Reformatarea Comitetului Național pentru Stabilitatea Financiară, astfel încât responsabilitățile acestuia să nu se suprapună cu cele ale BNM și CNPF, iar rolul acestuia să fie limitat la facilitarea comunicării între instituții în vederea prevenirii crizelor financiare¹⁴.
- Aplicarea și instituționalizarea testului fit-and-proper (standarde minime de integritate și transparență) pentru acționarii din întregul sistemul bancar al Republicii Moldova.
- Elaborarea și publicarea unei funcții de scoring (ex: $\Sigma \text{pondere acționar} \times \text{rating}$) ce ar da o valoare fiecărei bănci în ceea ce privește acționariatul.
- Elaborarea de către Consiliile de administrație a băncilor comerciale și publicarea anuală pe site-urile fiecărei bănci a raporturilor asupra transparenței, care ar include pentru fiecare acționar CV-urile, numărul de ședințe la care a fost prezent, decizii votate, etc. Elaborarea raportului similar pentru echipa de management a fiecărei bănci.
- Elaborarea și promovarea de către BNM a unui Cod general de Guvernanță Corporativă pentru sectorul financiar-bancar. În paralel, înăsprirea cerințelor și sancțiunilor pentru guvernarea improprie și inadecvată a instituțiilor financiare, nerespectarea normelor prudențiale și de gestiune a riscului bancar
- Dezvoltarea principiului verificării duble (engleză: four eye approach) din interiorul fiecărei bănci – departamente de audit intern din cadrul fiecărei bănci trebuie verifice respectarea criteriilor de guvernanță corporativă, management al riscurilor și management financiar. Este important ca acestea să se subordoneze direct Consiliilor de administrație ale băncilor comerciale și să raporteze în exclusivitate membrilor acestora, fără participarea sau careva implicare din partea managementului băncilor. Pe lângă rapoartele periodice de audit, departamentele respective trebuie să funcționeze ca și poliție internă și să fie obligate prin lege să raporteze către Consiliul de administrație și BNM încălcările grave de guvernanță corporativă și management prudențial. Totodată, specialiștii departamentelor respective trebuie să poarte responsabilitate individuală și colectivă pentru ne-raportarea la timp și în detalii privind eventuale abateri.
- Dezvoltarea mecanismului de „bail-in” (în locul mecanismului actual de „bail-out”). Este necesară racordarea cadrului normativ autohton la Directiva 2014/59/UE¹⁵ de instituire a unui cadru pentru

¹³ „Cum restabilim încrederea în bănci?”, Expert-Grup, 2016

¹⁴ „Comitetul Național de Stabilitate Financiară. De ce și în ce mod trebuie să fie reformat”, Echipa Economică Germană în Moldova și Centrul Analitic Independent “Expert-Grup”, 2016

¹⁵ Directiva 2014/59/EU (Directiva recuperării și rezoluției băncilor) a Parlamentului European și Consiliului European din 15 mai 2014, care stabilește cadrul de recuperare și rezoluție a instituțiilor de credit și firmelor de investiție. Conform aceste Directive, pierderile în rezultatul falimentării sau recuperării unei bănci care nu satisface condițiilor minime de capital vor fi

redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții care prevede că acționarii sunt obligați să acopere din sursele proprii pierderile și orice alte consecințe ale managementului defectuos. În acest sens, băncile ar putea forma un fond comun de asigurare a responsabilității.

- Înlăspirea penalităților, atât financiare, cât și prin privare de libertate, pentru administrarea deficientă și frauduloasă a băncilor comerciale, prin amendamente corespunzătoare la Codul Penal.
- Eliminarea oricăror forme de expunere și interacțiune dintre „companiile offshore” și băncile comerciale: interzicerea procurării acțiunilor bancare din contul împrumuturilor de la companiile offshore, gajării acțiunilor bancare companiilor offshore, creditării acestora sau cesionării portofoliilor de credite bancare companiilor respective.
- Sporirea cerințelor prudențiale privind lichiditatea și suficiența capitalului ponderat la risc pentru băncile de importanță sistemică.
- Reformarea cadrului de garantare a depozitelor bancare, prin consolidarea capacităților Fondului de Garantare a Depozitelor astfel ca acesta să joace un rol mai mare în procesul de soluționare a crizelor bancare, inclusiv în lichidarea băncilor. Ulterior, este necesară majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare până la minim 100.000 lei până în 2020.

acoperite în baza următoarei consecutivități: (a) acționari; (b) creditori subordonați; (c) deținători seniori de obligațiuni și anumite grupuri de deponenți care nu sunt acoperiți de fondul de garantare a depozitelor; d) alți deponenți care nu sunt acoperiți de fondul de garantare a depozitelor.