

Cum restabilim de urgentă încrederea în bănci?

*Plan de acțiuni pentru asanarea
sectorului bancar moldovenesc
propus pentru anii 2016-2017*

Autori:

Adrian Lușor
Dumitru Pinte

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
Mesaje-cheie.....	4
Definirea problemei	6
Planul de acțiuni pentru asanarea sectorului bancar pentru 2016-2017	10
Obiectivul 1. Consolidarea independenței Băncii Naționale a Moldovei	10
Obiectivul 2. Fortificarea instrumentarului de monitorizare și supraveghere bancară.....	11
Obiectivul 3. Sporirea transparenței privind beneficiarii finali ai acțiunilor bancare	12
Obiectivul 4. Îmbunătățirea guvernancei corporative la majoritatea băncilor.....	13
Obiectivul 5. Dezvoltarea mecanismelor de responsabilizare a managerilor bancari.....	14
Obiectivul 6. „De-offshorizarea” sectorului bancar	15
Obiectivul 7. Sporirea capacității băncilor de a absorbi pierderi.....	15

Introducere

Prezentul document urmărește 2 scopuri complementare: (i) prezentarea publicului larg și instituțiilor de resort viziunea Expert-Grup pe marginea soluționării crizei bancare și prevenirii crizelor similare în viitor; (ii) promovarea în societate a necesității adoptării și implementării unui Plan pentru reformarea sectorului bancar și, respectiv, responsabilizarea factorilor de decizie pe marginea acestui subiect de importanță vitală pentru întreaga țară.

Acest Plan de acțiuni este rezultatul analizelor bunelor practici internaționale (în special, din UE), a criteriilor Basel III, dar și a diagnosticării situației din sectorul bancar și a originii crizei actuale. Astfel, autorii au ancorat Planul respectiv în problemele de bază ale sistemului, în special în factorii care au generat criza.

Planul de acțiuni este propus spre implementare pentru perioada 2016-2017. Recomandăm ca majoritatea acțiunilor să fie implementate în regim de urgență pe parcursul anilor 2016-2017, având în vedere situația dificilă din sectorul bancar și profilul riscurilor interne și externe. Nu în ultimul rând, importanța unor acțiuni decisive în acest domeniu este determinată și de necesitatea consolidării credibilității instituțiilor statului în față populației și partenerilor de dezvoltare care așteaptă acțiuni și rezultate rapide.

Expert-Grup se angajează să monitorizeze acțiunile autorităților orientate spre stabilizarea sectorului bancar și prevenirea crizelor similare pe viitor. Pe lângă promovarea Planului respectiv, Expert-Grup va monitoriza în ce măsură autoritățile au urmat recomandărilor propuse și, în general, acțiunile implementate în această direcție. Este evident că un plan propus de către societatea civilă nu neapărat va fi implementat în proporție de 100% de către autorități. Totuși, vom saluta acțiunile autorităților care, cel puțin, vor corela cu obiectivele propuse, deoarece scopul final trebuie să fie consolidarea sectorului bancar și prevenirea crizelor similare pe viitor.

Mesaje-cheie

- Criza bancară care a perturbat întreaga economie moldovenească în 2015 necesită a fi atenuată prin un set cuprinzător de măsuri urgente implementate atât la nivelul regulatorului și altor instituții relevante, cât și la nivelul băncilor comerciale. În vederea consolidării încrederii în sistemul bancar, este necesară adoptarea de urgență a unui Plan complex de măsuri pentru următorii 2 ani (2016-2017) care ar: (i) atenua consecințele crizei, și (ii) preveni crize similare pe viitor.
- Filozofia centrală a Planului de consolidare a sectorului bancar ar trebui să fie bazată pe 2 principii fundamentale:
 1. O bancă centrală independentă și bine echipată cu instrumente moderne de monitorizare și reglementare bancară;
 2. Bănci comerciale administrate și deținute de persoane profesionale și integre, cu guvernanta corporativă exemplară și suficient capitalizate pentru a putea absorbi pe cont propriu orice eșec de management.
- Un potențial plan de asanare a sectorului bancar trebuie să ia în considerație 7 carențe sistemice care au servit drept cauze principale ale actualei crize bancare. Respectiv, acestea necesită a fi eliminate de urgență:
 1. *Nivelul scăzut de independență a Băncii Naționale a Moldovei*
 2. *Instrumentarul insuficient de monitorizare și supraveghere bancară*
 3. *Transparența scăzută privind beneficiarii finali ai acțiunilor bancare*
 4. *Calitatea proastă a guvernantei corporative la majoritatea băncilor*
 5. *Insuficiența mecanismelor de responsabilizare a acționarilor și managerilor bancari*
 6. *„Off-shorizarea” sectorului bancar*
 7. *Capacitatea limitată a băncilor de a absorbi pierderi*
- Pentru a ne asigura că planul de acțiuni va fi implementat în mod eficient, este necesar ca instituția-cheie responsabilă de acesta – Banca Națională a Moldovei (BNM) – să fie independentă. Prin urmare, reforma din sectorul bancar trebuie să înceapă cu consolidarea independenței BNM. Acțiunile în acest sens trebuie să vizeze eliminarea pârghiilor prin care anumite cercuri de interese politice sau private pot pune presiuni asupra băncii centrale. Pe lângă sporirea eficienței activităților de reglementare aceasta asigură și o mai bună responsabilizare a băncii centrale.
- Odată cu consolidarea independenței BNM, este necesar de fortificat și completat arsenalul de instrumente cu care instituția ar putea exercita mai eficient atribuțiile de monitorizare și supraveghere a sistemului bancar, precum și de prevenire a crizelor bancare. În esență, acțiunile trebuie să vizeze diminuarea factorului uman în procesul de monitorizare și reglementare prin implementarea soluțiilor TIC, sporirea capacității BNM în domeniul identificării și contracarării activităților concertate,

înăsprirea sancțiunilor penale pentru abuzul de piață și alte încălcări din partea băncilor comerciale, eficientizarea comunicării și coordonării între instituțiile responsabile în mod direct sau indirect de stabilitatea financiară.

- Având în vedere importanța sistemică a băncilor comerciale și caracterul lor public (băncile activează, în mare parte, în baza resurselor atrase de la populație și firme), clienții băncilor, regulatorul și întreaga societate are tot dreptul să cunoască proprietarii finali ai acestora. Mai mult decât atât, este necesar de instituit un instrument clar de evaluare a „calității” acționarilor pentru a nu admite deținerea acțiunilor bancare de către persoane cu profil de integritate dubios. În acest sens, acțiunile trebuie să vizeze implementarea și instituționalizarea testului fit-and-proper (standarde minime de integritate și transparență), facilitarea schimbului de informații cu statele de reședință a acționarilor finali ai băncilor, consolidarea capacităților instituționale ale BNM în domeniul transparenței acționarilor și elaborarea și publicarea scoringului și rapoartelor privind transparența acționarilor fiecărei bănci.
- De calitatea guvernantei corporative depinde dezvoltarea pe termen lung a oricărei entități. În cazul băncilor rolul guvernantei corporative este și mai mare, deoarece activează în baza resurselor atrase și, respectiv, acestea au importanță sistemică. În acest sens, sunt necesare atât măsuri motivaționale (elaborarea și promovarea unui Cod general de Guvernare Corporativă, elaborarea și publicarea anuală a rapoartelor privind transparența gestionării riscurilor și promovarea unor standarde etice și profesionale pentru funcționarii din cadrul băncilor), cât și măsuri coercitive (înăsprirea sancțiunilor pentru guvernarea improprie). În plus, este necesară interzicerea participării în consiliile de administrare a mai multor bănci concomitent, pentru a evita un potențial conflict de interese, având în vedere precedentul creat de către cele 3 bănci aflate în proces de lichidare (BEM, BS și UB).
- O condiție-cheie pentru prevenirea crizelor de orice gen este responsabilizarea materială și penală a celor care pot cauza crizele respective. În cazul nostru, responsabilizarea acționarilor și managerilor bancari poate fi sporită prin dezvoltarea principiului verificării duble (engleză: four eye approach), implementării mecanismului de bail-in, sporirea independenței membrilor Consiliilor de administrație care verifică activitatea managerilor bancari, înăsprirea sancțiunilor pentru administrarea necorespunzătoare a băncilor. În esență, este necesar de dezvoltat un sistem în care greșelile bancherilor să fie plătite tot de bancheri, și nu de populație.
- Având în vedere precedentele nefericite din ultimii ani, dar și imperativul asigurării transparenței depline a activității bancare, este necesară interzicerea oricăror interacțiuni dintre bănci și companiile din jurisdicțiile care nu respectă standardele de transparență (deseori denumite în mod convențional drept „companii offshore”), precum și armonizarea deplină a legislației autohtone cu prevederile UE în domeniul spălării banilor.
- În vederea sporirii calității capitalului bancar și a diminuării implicațiilor bugetare ale eventualelor crize bancare, este necesar de sporit capacitatea băncilor de a acoperi potențiale pierderi. În acest sens, este necesară revizuirea indicatorilor prudențiali conform prevederilor Basel III, delimitarea unor

cerințe și mai stringente pentru băncile sistemice în raport cu băncile mici și majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare.

Definirea problemei

Pe parcursul ultimilor ani, sistemul bancar moldovenesc a trecut prin mai multe provocări și chiar turbulențe marcate de raiduri corporative, tranzacții frauduloase și creșterea ponderii creditelor non-performante.

Acestea au culminat în 2015 când 3 bănci¹ care reprezentau circa o treime din activele sistemului au intrat în proces de lichidare, volumul decapitalizării fiind de circa 12% din PIB, iar alte 3 bănci² (circa 40% din activele sistemului la începutul anului 2015) au fost plasate de către BNM în regim de supraveghere specială. Efectele nu s-au lăsat așteptate. Astfel, în 2015 moneda națională s-a depreciat în medie cu 25%, inflația a atins nivelul de 2 cifre, nivelul de dolarizare a depozitelor bancare a depășit 50%, volumul creditelor noi s-a diminuat cu peste 50%, iar economia s-a contractat cu circa 1% (estimativ³). Mai mult decât atât, pentru a returna depozitele de la băncile falimentare, statul a apelat la resursele publice, fapt ce urmează să pună presiune majoră și de lungă durată asupra bugetului de stat (circa 10 ani)⁴. Drept rezultat, în 2015 deficitul bugetar a crescut de la 1,7% din PIB în 2014 până la circa 3,4% din PIB, iar dacă luăm în considerație creditele acordate băncilor falimentare contra garanțiilor statului, deficitul este estimat tocmai la 15,1% din PIB⁵. Problema este agravată de faptul că, pe fondul creșterii deficitului, au scăzut posibilitățile de finanțare a acestuia în condiții avantajoase (suportul partenerilor de dezvoltare s-a redus substanțial, iar rata medie la valorile mobiliare de stat a ajuns la nivele fulminante de 24-25%). Nu în ultimul rând, încrederea populației în instituțiile bancare s-a redus esențial (conform Barometrului de Opinie Publică din noiembrie 2015, doar 16% din populație are o oarecare sau foarte multă încredere în bănci, față de 34% din noiembrie 2014).

În ultima instanță, aceste turbulențe au dezvoltat o serie carențe sistemice, care nefiind eliminate reprezintă în continuare pericole iminente pentru sectorul bancar. Combinarea constrângerilor de mai jos a servit rețeta de bază a crizei bancare din Republica Moldova:

- **Nivelul scăzut de independență a Băncii Naționale a Moldovei.** Deși, BNM intuia cel puțin din 2013 organizarea mai multor tranzacții suspecte în sistemul bancar, aceasta nu a utilizat întregul arsenal de instrumente de care dispune pentru a preveni fraudele. În fond, banca centrală s-a limitat la emiterea avertismentelor acționarilor băncilor vizate și Comitetului Național de Stabilitate Financiară, iar abia la finele anului 2014 aceasta a instituit regim de administrare specială pentru 3 bănci aflate în prag de faliment (BEM, BS, și UB)⁶. Însă aceasta nu a blocat (sau nu a putut bloca) deciziile acționarilor față de

¹ B.C. „Banca de Economii” S.A. (BEM), B.C. „Banca Socială” S.A. (BS), B.C. „Unibank” S.A. (UB)

² B.C. „Moldova Agroindbank” S.A., B.C. „Victoriabank” S.A., B.C. „Moldindconbank” S.A.

³ Analiza Creșterii Economiei Moldovenești (MEGA), ediția 13, Expert-Grup, 2015

⁴ Analiza Creșterii Economiei Moldovenești (MEGA), ediția 12, Expert-Grup, 2015

⁵ FMI, Comunicatul de presă 16/16, ianuarie 20, 2016

⁶ Banca de Economii din Moldova, Banca Socială și Unibank

care banca avea dovezi că aceștia acționau concertat⁷, nu a aplicat careva amenzi băncilor vizate și nu a instituit regim de supraveghere specială (regim diferit de administrare specială care permite BNM să obțină acces deplin la informații privind banca vizată) băncilor față de care existau îngrijorări întemeiate⁸ (tabelul 1). Un comportament atât de pasiv al regulatorului bancar poate fi explicat prin independența scăzută a acestuia, fapt ce îl face vulnerabil la influența intereselor obscure, atât politice, cât și private. Conform evaluării Expert-Grup din decembrie 2013⁹, BNM poate fi calificată drept bancă cu independență moderată (scorul 0,64 din 1,0 puncte maxim), principala lacună fiind posibilitatea ca oricare instanță de judecată să blocheze deciziile băncii centrale. Carențe esențiale la capitolul independenței băncii centrale au fost identificate și în cadrul evaluării Băncii Mondiale publicată în decembrie 2014¹⁰.

Tabelul 1. Măsurile ce puteau fi întreprinse de jure și cele întreprinse de facto de către BNM în contextul tranzacțiilor suspecte de la BEM, BS și UB

Ce putea face BNM?	Ce a făcut BNM?
Emite un avertisment ¹¹	Realizat
A aplica și percepe incontestabil amendă băncii/băncilor și/sau acționarilor ¹²	Nerealizat
Retrage confirmarea dată administratorilor băncii ¹³	Nerealizat
Limita sau suspenda activitatea băncii ¹⁴	Nerealizat
Retrage licența sau autorizația ¹⁵	Nerealizat
Impune băncii măsuri de remediere ¹⁶	Nerealizat
Bloca activitatea acționarilor care acționează concertat ¹⁷	Nerealizat
Institui supravegherea specială ¹⁸	Realizat, dar cu întârziere

Sursa: „Descifrarea raportului Kroll”, Expert-Grup, 2014”

- *Instrumentarul insuficient de monitorizare și supraveghere bancară.* Criza a demonstrat că BNM trebuie să-și fortifice și completeze instrumentele utilizate pentru monitorizare bancară, în special prin implementarea la o scară mai largă a soluțiilor TIC pentru a putea reacționa mai eficient la șocuri. La fel, s-a observat o comunicare și colaborare insuficientă/ineficientă între BNM și alte instituții ale statului pe marginea asigurării stabilității financiare (Comisia Națională a Pieței Financiare, Comitetul Național de Stabilitate Financiară, Comisia parlamentară pentru economie, buget și finanțe, Procuratura, Serviciul de informații și securitate). Deficiențele la capitolul instrumentarului de reglementare au permis unor bănci să acumuleze expuneri excesiv de mari față de grupuri de companii afiliate între ele, precum și să manipuleze cu indicatorii privind calitatea portofoliilor bancare prin cesionarea portofoliilor cu credite

⁷ Raportul companiei Kroll, 2014

⁸ Descifrarea raportului Kroll, Expert-Grup, 2014

⁹ Independența Băncii Naționale a Moldovei în pericol? Expert-Grup, 2013

¹⁰ Financial Sector Assessment – Moldova, Banca Mondială, 2014

¹¹ Conform articolului 38, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

¹² Idem

¹³ Idem

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

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

¹⁸ Conform articolului 37^A, Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995

dubioase către „companii offshore” și indicatorii de lichiditate prin acumularea de active lichide (mai mult de jure decât de facto) peste hotare.

- *Transparența scăzută privind beneficiarii finali ai acțiunilor bancare* a fost un factor-cheie care a făcut posibile fraudele bancare în proporții atât de mari. Aceasta nu a permis verificarea deplină a identității și calității persoanelor (testul fit-and-proper) care dețin în ultima instanță acțiunile băncilor comerciale, care, la rândul său, nu a permis responsabilizarea acestora în contextul fraudelor bancare. Practic, majoritatea băncilor unde beneficiarii finali ai acțiunilor erau deghizați sub diverse „companii-fantomă” sau „companii offshore”, au fost ținta preluărilor ostile și războaielor între acționari, soldate ulterior cu tranzacții dubioase care au subminat stabilitatea băncilor respective.
- *Calitatea proastă a guvernancei corporative la majoritatea băncilor* este un rezultat direct al transparenței scăzute privind acționarii bancari. Atât cele 3 bănci aflate în proces de lichidare, cât și alte bănci, au fost marcate de ostilități dintre acționari și raiduri corporative. În majoritatea cazurilor schimbările obscure de acționari au precedat schimbări obscure de management fapt ce a permis băncilor să se angajeze în tranzacții riscante și chiar fraude bancare de proporții. Ulterior, tragerea la răspundere a fost complicată de divizarea vagă a responsabilităților între acționari, consiliile de administrare și managementul băncilor.
- *Insuficiența mecanismelor de responsabilizare a acționarilor și managerilor bancari* este o problemă gravă de guvernare corporativă care merită analizată în mod special. La moment, legislația rămâne destul de blândă la capitolul penalizării fraudelor bancare, fiind prevăzute amenzi incommensurabile cu proporțiile delapidărilor, iar Codul Penal conține prevederi vagi și, respectiv, interpretabile privind privarea de libertate în cazul fraudelor bancare. Mai mult decât atât, în multe bănci Consiliile de administrație promovează interesele obscure ale unor grupuri de acționari în detrimentul dezvoltării sustenabile a băncii și nu exercită controlul necesar asupra managementului, fiind subminat principiul de checks-and-balances. De fapt, în multe cazuri, acționarii majoritari, Consiliile de administrație și managerii băncilor acționează concertat, angajându-se în tranzacții riscante și chiar dubioase. Aceste probleme sunt agravate de faptul că, în majoritatea băncilor, departamentele de audit intern nu sunt suficient de independente de management, fapt ce subminează eficiența controalelor (aceste probleme grave au fost evidențiate și în raportul companiei americane Kroll, precum și în evaluarea Băncii Mondiale¹⁹, ambele publicate în 2014). Pe fondul mecanismelor deficiente de responsabilizare a managerilor bancari, legislația nu prevede mecanismul „bail-in” care obligă acționarii și nu plătitorii de taxe să acopere prejudiciile cauzate de eventuale fraude sau eșecuri de management de la bănci.
- *„Offshorizarea” sectorului bancar*. O condiție esențială care a făcut posibile tranzacțiile bancare dubioase din sectorul bancar a fost posibilitatea băncilor moldovenești de a interacționa în diferite forme cu „companii offshore”. Astfel, a fost posibilă cesionarea portofoliilor creditare unor asemenea companii, achiziționarea acțiunilor bancare de către unii acționari în baza împrumuturilor de la „companii offshore” sau direct de către „companii offshore”.

¹⁹ Financial Sector Assessment – Moldova, decembrie 2014, Banca Mondială

- *Capacitatea limitată a băncilor de a absorbi pierderi.* Aceasta este o cauză universală pentru majoritatea crizelor bancare din lume, inclusiv și cea din Republica Moldova. În mod tradițional, s-a vorbit foarte mult despre faptul că băncile moldovenești sunt suficient capitalizate și abundente în lichidități. În realitate, dacă luăm în considerație calitatea (nu doar cantitatea) capitalului bancar, ne convingem că nivelul de capitalizare a băncilor a fost până acum supraestimat. Drept rezultat, chiar dacă suficiența capitalului ponderat la risc la cele 3 bănci falimentare până la criză era mai înaltă decât nivelul minim admisibil (16%), acestea nu au putut acoperi pierderile de capital, fiind necesară intervenția BNM și a Guvernului pentru a rambursa depozitele de la băncile vizate. Cauza ține de nivelul înalt de riscuri la care s-au dovedit a fi expuse băncile și, respectiv, calitatea proastă a portofoliilor de credite, pe fondul calității proaste a activelor lichide. În plus, majoritatea băncilor comerciale implementează principiile Basel 1 (din 1988), care prevăd condiții relaxate pentru clasificarea creditelor non-performante și a activelor expuse la risc.

Republica Moldova are nevoie, în mod urgent, de implementarea unui plan de acțiuni cuprinzător care să elimine constrângerile sistemice menționate. La moment, acestea rămân actuale, fapt ce expune sistemul bancar și întreaga țară la șocuri similare în viitor. Planul de acțiuni propus în continuare se bazează pe bunele practici internaționale, dar și pe principiile Basel III care trebuie să ghideze reforma cuprinzătoare a sistemului bancar moldovenesc. În vederea asigurării principiului de responsabilitate, principala instituție care urmează a fi responsabilă de implementarea acțiunilor respective este Banca Națională a Moldovei. Însă, aceasta trebuie să beneficieze și de un grad mai mare de independență, care constituie elementul-cheie al reformei.

Planul de acțiuni pentru asanarea sectorului bancar pentru 2016-2017

Considerăm că singura posibilitate de asanare a sectorului bancar moldovenesc este eliminarea în egală măsură a tuturor carențelor sistemice care au cauzat actuala criză. Recomandăm autorităților să elaboreze și implementeze în regim de urgență un plan de acțiuni care va elimina cele 7 deficiențe sistemice majore ale sistemului bancar moldovenesc identificate în capitolul precedent:

1. *Nivelul scăzut de independență a Băncii Naționale a Moldovei*
2. *Instrumentarul insuficient de monitorizare și supraveghere bancară*
3. *Transparența scăzută privind beneficiarii finali ai acțiunilor bancare*
4. *Calitatea proastă a guvernantei corporative la majoritatea băncilor*
5. *Insuficiența mecanismelor de responsabilizare a acționarilor și managerilor bancari*
6. *„Offshorizarea” sectorului bancar*
7. *Capacitatea limitată a băncilor de a absorbi pierderi.*

Obiectivul 1. Consolidarea independenței Băncii Naționale a Moldovei

Pentru a ne asigura că planul de acțiuni va fi implementat în mod eficient, este necesar ca instituția-cheie responsabilă de acesta să fie independentă. Prin urmare, reforma din sectorul bancar trebuie să înceapă cu consolidarea independenței BNM. Acțiunile în acest sens trebuie să vizeze eliminarea pârgghiilor prin care anumite cercuri de interese politice sau private pot pune presiuni asupra băncii centrale. Pe lângă sporirea eficienței activităților de reglementare aceasta asigură o mai bună responsabilizare a băncii centrale în domeniul stabilității financiar-bancare.

- a) Eliminarea posibilității ca instanțele judecătorești de orice nivel să poată bloca deciziile BNM. În vederea respectării principiului de „checks and balances”, unele acte ale BNM ar putea fi suspendate însă doar în baza unor condiții stricte care ar putea fi emise de către Curtea Supremă de Justiție.
- b) Reglementarea mai strictă a condițiilor de emiteră de către BNM a creditelor sub garanția Guvernului și, respectiv, eliminarea discreției autorităților la acest capitol.
- c) Introducerea unor prevederi mai clare pentru situațiile când BNM poate susține politicile economice ale statului pentru a nu prejudicia strategiei de țintire a inflației și obiectivului de stabilitate a prețurilor.

- d) Instituirea unei comisii de selectare a Guvernatorului BNM formată, în condiții de paritate, din reprezentanți ai băncilor centrale din UE și SUA, reprezentanți ai societății civile și autorități publice relevante.
- e) Demiterea membrilor organelor de conducere ale BNM trebuie să fie posibilă cu votul a cel puțin 2/3 din deputați (ca și în cazul Guvernatorului).
- f) Interzicerea în mod expres pentru Guvernator și alți membri ai organelor de conducere ai BNM să dețină funcții de răspundere în instituțiile publice și bancare din țară cu minim 2 ani înainte de preluarea mandatului și minim 2 an după eliberarea din funcție.
- g) Toate actele BNM, la necesitate, trebuie să intre în vigoare imediat după adoptarea acestora, iar obligativitatea rezultatelor expertizei juridice și a înregistrării acestora la Ministerul Justiției necesită a fi anulată. Condiția principală este plasarea imediată a documentelor pe pagina web a instituției și publicarea ulterioară în Monitorul Oficial. La moment, procedura de intrare în vigoare a actelor BNM cu caracter normativ poate dura prea mult timp (câteva luni), ceea ce poate submina promptitudinea cu care instituția trebuie să reacționeze pentru a menține stabilitatea sectorului bancar.

Obiectivul 2. Fortificarea instrumentarului de monitorizare și supraveghere bancară, precum și de prevenire a crizelor în sectorul bancar

Odată cu consolidarea independenței BNM, este necesar de fortificat și completat arsenalul de instrumente cu care instituția ar putea exercita mai eficient atribuțiile de monitorizare și supraveghere a sistemului bancar, precum și de prevenire a crizelor bancare. În esență, acțiunile trebuie să vizeze diminuarea factorului uman în procesul de monitorizare și reglementare prin implementarea soluțiilor TIC, sporirea capacității BNM în domeniul identificării și contracarării activităților concertate, înăsprirea sancțiunilor penale pentru abuzul de piață și alte încălcări din partea băncilor comerciale, eficientizarea comunicării și coordonării instituțiilor responsabile în mod direct sau indirect de stabilitatea financiară.

- a) Alocarea unei linii bugetare de către BNM suficiente pentru implementarea soluțiilor TIC pentru toate instrumentele de monitorizare și reglementare în vederea sporirii eficienței și diminuării factorului uman (discreționar).
- b) Definirea mai clară și extinderea setului de criterii de stabilire a activităților concertate în sistemul bancar. Aceasta ar putea include și stabilirea unui memorandum între instituțiile statului direct implicate (Procuratura, CNA, SIS, CNPF, Consiliul Concurenței) privind schimbul de informații în vederea determinării de către BNM a grupurilor de persoane ce acționează concertat. La fel, este oportună elaborarea și implementarea unui test care apreciază gradul de concertare a activităților unei bănci.
- c) Transpunerea Directivei 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (directiva privind abuzul de piață). Aceasta ar preveni înțelegerile pe piața bancară, precum și ar fortifica încrederea populației în BNM și băncile comerciale.

- d) Fără atenuarea leadership-ului și responsabilității BNM, este necesară determinarea întregului sistem de instituții care pot fi implicate direct (BNM) sau indirect (Procuratura, CNA, CNPF, Ministerul Finanțelor, Serviciul de Informații și Securitate etc.) în procesul de monitorizare și supraveghere bancară, eficientizarea dialogului între acestea, facilitarea schimbului operativ de date, stabilirea de puncte de contact în fiecare instituție și convocarea regulată de sesiuni (în baza unui grafic prestabilit) între instituțiile vizate (ordinare/extraordinare).
- e) Stabilirea cadrului metodologic necesar coordonării operațiunilor de gestionare a crizelor financiare. Acesta ar include aranjamente în baza cărora vor fi identificate autoritățile cu rol de coordonator pe tipuri de activități, precum și modalitatea de comunicare sistematică cu participanții la piață și autoritățile de peste hotare. Fiecare autoritate va depune eforturi pentru evaluarea situației și coordonarea acțiunilor în conformitate cu cadrul metodologic stabilit împreună cu celelalte autorități.
- f) Determinarea capacităților instituțiilor de reglementare de a face față șocurilor prin efectuarea periodică a stress-testurilor pentru instituțiile de reglementare pentru a evalua capacitatea de reacție și calitatea intervențiilor.

Obiectivul 3. Sporirea transparenței privind beneficiarii finali ai acțiunilor bancare

Având în vedere importanța sistemică a băncilor comerciale și caracterul public al acestora (băncile activează, în mare parte, în baza resurselor atrase de la populație și firme), clienții băncilor, regulatorul și întreaga societate are tot dreptul să cunoască proprietarii finali ai acțiunilor acestora. Mai mult decât atât, este necesar de instituit un instrument clar de evaluare a „calității” acționarilor pentru a nu admite deținea acțiunilor bancare de persoane cu profil de integritate dubios. În acest sens, intervențiile trebuie să vizeze implementarea și instituționalizarea testului fit-and-proper (standarde minime de integritate și transparență), facilitarea schimbului de informații cu statele de reședință a acționarilor finali ai băncilor, consolidarea capacităților instituționale ale BNM în domeniul transparenței acționarilor, elaborarea și publicarea scoringului și rapoartelor privind transparența acționarilor fiecărei bănci.

- a) Aplicarea și instituționalizarea testului fit-and-proper (standarde minime de integritate și transparență) pentru acționarii din întregul sistemul bancar al Republicii Moldova, indiferent de mărimea cotei de participare în capitalul băncilor. Astfel, fiecare persoană care dorește să achiziționeze acțiuni la careva bancă/bănci comerciale trebuie să treacă cu succes testul respectiv. Totodată, testul urmează a fi aplicat pentru acționarii existenți. Astfel, fiecare instituție trebuie să raporteze organului regulator și să publice pe site-urile acestora, cine dintre acționari sunt posesori ai certificatului de fit-and-proper. În ultima instanță, în structura acționariatului nu vor putea intra persoane ce nu dețin certificatul respectiv.
- b) Elemente de bază ale testului fit-and-proper sunt prezentate mai jos și vor fi adaptate la specificul sistemului bancar autohton (mulți acționari persoane fizice) și modalitatea de implementare, principalul obiectiv fiind de a proteja clienții băncilor de acționari și manageri ce nu sunt „fit and proper”:
 - a. Onestitate, integritate, reputație

- b. Competență, abilități manageriale
 - c. Poziție și stare financiară
- c) Semnarea de acorduri internaționale cu statele de reședință a acționarilor privind dezvăluirea informațiilor, precum și stabilirea parteneriatelor operaționale cu instituțiile UE.
 - d) Consolidarea capacităților Direcției recent-create din cadrul BNM ce se va ocupa de monitorizarea transparenței acționarilor bancari.
 - e) Elaborarea și publicarea unei funcții de scoring (ex: Σpondere acționar*rating) ce ar da o valoare fiecărei bănci în ceea ce privește acționariatul.
 - f) 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.

Obiectivul 4. Îmbunătățirea guvernancei corporative în bănci

De calitatea guvernancei corporative depinde dezvoltarea pe termen lung a oricărei entități. În cazul băncilor rolul guvernancei corporative este și mai mare, deoarece activează în baza resurselor atrase și, respectiv, acestea au importanță sistemică. În acest sens, sunt necesare atât măsuri motivaționale (elaborarea și promovarea unui Cod general de Guvernanță Corporativă, elaborarea și publicarea anuală a rapoartelor privind transparența gestionării riscurilor și promovarea unor standarde etice și profesionale pentru funcționarii din cadrul băncilor), cât și măsuri coercitive (înăsprirea sancțiunilor pentru guvernarea improprie). În plus, este necesară interzicerea participării în consiliile de administrare a mai multor bănci concomitent, pentru a evita un potențial conflict de interese, având în vedere precedentul creat de către cele 3 bănci aflate în proces de lichidare (BEM, BS și UB).

- a) Elaborarea și promovarea unui Cod general de Guvernanță Corporativă. Acesta trebuie să conțină un set de principii clare de guvernanță corporativă, precum și măsurile ce urmează a fi întreprinse în cazul încălcării acestora.
- b) Delimitarea mai clară a atribuțiilor și stabilirea nivelului maxim de implicare a acționarilor, Consiliului de administrație și managementului băncilor comerciale, prin stabilirea unor standarde de către BNM.
- c) Elaborarea și publicarea anuală de către fiecare bancă a raportului asupra transparenței gestionării riscurilor (prudența conducerii, administrarea efectivă și prudentă a băncii, separarea clară a responsabilităților în cadrul acesteia, inclusiv între organul de conducere în funcția de supraveghere și conducerea superioară, precum și prevenirea conflictelor de interese).
- d) Implementarea și promovarea unor standarde etice și profesionale pentru acționarii și managerii băncilor comerciale, iar elementele de bază să fie stipulate de către BNM.

- e) Înăsprirea cerințelor și sancțiunilor pentru guvernarea improprie și inadecvată a instituțiilor financiare, nerespectarea normelor prudențiale și de gestiune a riscului bancar.
- f) Interzicerea expresă prin lege a posibilității de a face parte din consiliile de administrare a mai multor bănci concomitent.

Obiectivul 5. Dezvoltarea mecanismelor de responsabilizare a managerilor bancari

O condiție-cheie pentru prevenirea crizelor de orice gen este responsabilizarea materială și penală a celor care pot cauza crizele respective. În cazul nostru, responsabilizarea acționarilor și managerilor bancari poate fi sporită prin dezvoltarea principiului verificării duble (engleză: four eye approach), implementării mecanismului de bail-in, sporirea independenței membrilor Consiliilor de administrație care verifică activitatea managerilor bancari, înăsprirea sancțiunilor pentru administrarea necorespunzătoare a băncilor. În esență, este necesar de dezvoltat un sistem în care greșelile bancherilor să fie plătite tot de bancheri, și nu de populație.

- a) 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 guvernare 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 guvernare 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.
- b) Dezvoltarea independenței Consiliilor de administrare ale băncilor comerciale prin promovarea de către BNM a normelor de integritate și calificări profesionale pentru membrii Consiliilor.
- c) Impunerea unei limite maxime de 2 mandate a câte 4 ani pentru membrii Consiliilor de administrare pentru a evita situațiile când în cadrul băncilor există membri permanenți ai Consiliilor care promovează anumite interese obscure ale anumitor grupuri de acționari sau manageri bancari (în baza precedentului celor 3 bănci aflate în proces de lichidate – BEM, BS și UB).
- d) Dezvoltarea mecanismului de „bail-in” (în locul mecanismului actual de „bail-out”). Este necesară racordarea cadrului normativ autohton la Directiva 2014/59/UE²⁰ de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții care prevede că acționarii sunt

²⁰ 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 acoperite în baza următoarei consecutivității: (a) acționari; (b) creditorii 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.

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.

- e) Înăsprirea penalităților, atât financiare, cât și prin privare de libertate, pentru administrarea deficientă și frauduloasă a băncilor comerciale, prin amendamente corespunzătoare la Codul Penal.

Obiectivul 6. „De-offshorizarea” sectorului bancar

Având în vedere precedentele nefericite din ultimii ani, dar și imperativul asigurării transparenței depline a activității bancare, este necesară interzicerea oricăror interacțiuni dintre bănci și companiile din jurisdicțiile care nu respectă standardele de transparență (deseori denumite în mod convențional drept „companii offshore”), precum și armonizarea deplină a legislației autohtone cu prevederile UE în domeniul spălării banilor.

- a) 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.
- b) Transpunerea și respectarea integrală a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului în termeni cât mai restrânși.

Obiectivul 7. Sporirea capacității băncilor de a absorbi pierderi

În vederea sporirii calității capitalului bancar și a diminua implicațiile bugetare ale eventualelor crize bancare, este necesar de sporit capacitatea băncilor de a acoperi potențiale pierderi. În acest sens, este necesară revizuirea indicatorii prudențiali conform prevederilor Basel III, delimitarea unor cerințe și mai stringente pentru băncile sistemice în raport cu băncile mici și majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare.

- a) Asumarea cerințelor Basel III privind principalii indicatori prudențiali:
- determinarea impactului cerințelor Basel III asupra băncilor (recapitalizarea, indicatorii prudențiali și cei de rentabilitate, în special ROE).
 - revizuirea indicatorului suficienței capitalului ponderat la risc - acesta trebuie să ia în considerație expunerile mari, expunerile față de riscul valutar, precum și activele plasate peste hotare (experiența BEM, BS și UB a demonstrat că asemenea active pot fi considerate lichide doar de jure).
 - înăsprirea criteriilor de recunoaștere de către bănci a creditelor non-performante.
- b) Cerințele prudențiale privind lichiditatea și suficiența capitalului ponderat la risc ar trebui să fie mai conservative pentru băncile sistemice, comparativ cu restul băncilor. În acest sens, este necesar de definit criterii clare de clasificare a băncilor sistemice și non-sistemice.

- c) Reglementarea mai strictă a expunerilor mari ale băncilor (în cazul oferirii de credite în proporții mari către companii interconectate sau afiliate între ele).
- d) Armonizarea legii privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar (LP Nr. 575-XV din 26.12.2003) cu prevederile Directivei 94/19/CE²¹ a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor. Aceasta reprezintă și o cerință a Acordului de Asociere. Termenul prevăzut este de 5 ani de la intrarea în vigoare a Acordului, cu excepția dispoziției referitoare la nivelul minim de compensare pentru fiecare deponent prevăzut la articolul 7 din prezenta directivă, prevedere ce va fi pusă în aplicare în termen de 10 ani de la intrarea în vigoare a prezentului acord). Totuși, în vederea consolidării încrederii în sistemul bancar, recomandăm majorarea plafonului de garantare până la 100.000 lei până în 2020. Totodată, este necesară extinderea garantării depozitelor și pentru persoanele juridice. Este important ca în paralel cu majorarea plafonului, BNM să recurgă la relaxarea graduală a politicii monetare pentru a permite „dezghețarea” resurselor bancare în vederea suplinirii Fondului de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar.

²¹ Directiva 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului a fost modificată substanțial prin intermediul directivei 2014/49/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind schemele de garantare a depozitelor