

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Recuperarea ”miliardelor fraudate”: între declarații și realități

După convertirea miliardelor extrase din sectorul bancar, inclusiv din Banca Națională a Moldovei, în datorie internă de stat (prin asumarea răspunderii Guvernului Filip, în octombrie 2016) au fost lansate o serie de declarații publice privitor la recuperarea fondurilor fraudate. De la declarații oficiale cu previziuni de recuperare a mijloacelor în timp până la relatări despre fonduri deja recuperate.

Andrian Candu, președintele Parlamentului, afirma în decembrie 2015 că ”zilnic, sunt recuperate anumite sume din banii furați din cele trei bănci cu probleme, aflate în proces de lichidare”¹. Totodată, Candu declara că „autoritățile vor să găsească o modalitate de a arăta progresul zilnic în procesul de recuperare a banilor furați din bănci”. În ce privește convertirea garanțiilor în datorie de stat, Candu a catalogat-o ”drept speculații”, potrivit căroră 13 miliarde de lei vor fi transformați în datorie publică și puși pe seama contribuabililor. ”Abia la sfârșit urmează să tragem linia și să vedem care este datoria și cât va intra în bugetul de stat. De aceea, să zicem astăzi că s-a furat un miliard și că totul este lăsat pe seama cetățeanului, este o speculație”, insista Candu. Asta chiar dacă recunoștea la acel moment, că impactul fraudelor bancare asupra economiei a fost considerabil: ”Este vorba despre o sumă echivalentă cu 13 la sută din Produsul Intern Brut, **scoasă din rezervele Băncii Naționale**, și aruncată pe piață, fără să fie acoperită din punct de vedere economic”. Despre consecințele economice: creșterea prețurilor și, respectiv, a nivelului inflației, fluctuațiile ratelor de schimb valutar și creșterea

ratelor dobânzilor bancare, mărirea pierderilor financiare, care au dus la majorarea tarifelor și creșterea datoriei la produsele cu tarife reglementate, reducerea capacității de cumpărare a populației, etc. demnitarul nu a spus nimic, care insista pe decizia secretă din 7 noiembrie 2014 de acordare a primei tranșe de 9,5 miliarde lei din cele peste 14 oferite de BNM băncilor fraudate.

Și totuși, în toamna anului 2016, când proiectul de convertire a garanțiilor în datorie de stat a fost aprobat de Guvern, în declarațiile guvernanților era mult optimism vis-vis de recuperările ce urmau a fi efectuate și cei care, de fapt, vor suporta povara datoriei. Mihai Ghimpu era sigur că cetățeanul de rând nu va plăti datoria direct: ”Povara nu va fi pusă chiar pe umerii oamenilor, pentru că nu se ia direct din buzunarul lor. Bani în loc să meargă la reparații de grădinițe și școli sau la majorarea pensiilor, vor fi întorși Băncii Naționale. Banca Națională este agent economic, fiindcă plătește impozite”². Andrian Candu făcea și el prognoze optimiste la acel moment, precum că în doi-trei ani vor fi recuperate miliardele fraudate.

Între timp, sub presiunea declarațiilor Președintelui Parlamentului și a Prim-ministrului, pe pagina web a Ministerului Finanțelor a fost inserată o rubrică specială ”Recuperarea activelor fraudate”³ cu un tabel (”contor”) care ar fi o evidență a ”recuperării mijloacelor fraudate în timp real”. Este de remarcat că *informația în cauză nu este generată de minister, ci este preluată de la administratorii procedurilor de lichidare a Băncii de Economii, Băncii Sociale și UniBank*. Administratorii respectivi sunt angajați ai BNM.

Chiar dacă acest tabel este intitulat ”Recuperarea activelor fraudate”, informațiile din el reflectă, de fapt, acumularea și rambursarea mijloacelor financiare de către administratorii proceselor de lichidare pentru stingerea creditelor de urgență oferite de BNM, atât în perioada între eliberarea creditelor de urgență până la convertirea garanțiilor în datorie de stat, cât și în perioada de după convertire, când mijloacele urmau să fie încasate în bugetul de stat. Astfel, am putea conchide că **autoritățile confirmă indirect, că creditele de urgență oferite de BNM cu garanția Guvernului în 2014 și 2015, în esență și procedural, sunt ”active fraudate” de la BNM, extrase din rezervele valutare ale BNM**, iar ulterior – recuperate parțial din proceduri de lichidare a

¹ https://www.publika.md/andrian-candu-milioanele-furate-din-cele-trei-banci-cu-probleme-sunt-recuperate-zilnic_2468661.html

² <http://independent.md/pl-va-vota-proiectul-prin-care-circa-14-miliarde-de-lei-vor-fi-puse-pe-umerii-cetatenilor/#.Wm7IbLkUm70>

³ <http://mf.gov.md/ro>

celor trei bănci și prin convertirea în datorie de stat internă până în 2042. Nu din investigarea și recuperarea activelor obținute infracțional.

Încă în noiembrie 2016 guvernatorul BNM, Sergiu Cioclea, a declarat în Parlament că din suma totală de credite acordate de către BNM, cu garanția Guvernului (14,1 miliarde lei), s-a reușit recuperarea a 833 milioane lei de la cele trei bănci în proces de lichidare⁴. Dintre ele, 209 milioane lei de la BEM, 336 milioane lei – de la Banca Socială și 290 milioane lei de la Unbank. Mijloacele respective au fost încasate de către administratorii de lichidare, angajați ai BNM. Respectiv, *din suma creditelor acordate de către BNM a mai rămas de recuperat ... 13,3 miliarde lei – exact suma convertită în datorie de stat, care ar urma să fie încasată deja în bugetul de stat pentru stingerea ulterioară a obligațiilor față de BNM.*

În acest context, este de reținut faptul că *sumele întoarse de la cele trei bănci, până la momentul convertirii garanțiilor în datorie internă de stat* (iar, conform unor informații neoficiale, încă până la pornirea procedurilor de lichidare a celor trei bănci, octombrie 2015), *sunt comparabile cu veniturile acestor bănci obținute din operațiuni în piața valutară în primele cinci luni ale anului 2015.* Deoarece oferirea a peste 14 miliarde de lei a fost argumentată de autorități prin lipsa lichidității la cele trei bănci, iar ulterior acestea au fost cele mai active în piața valutară – am putea concluziona că creditele de urgență oferite de BNM au creat venituri celor trei bănci, care au dus la stingerea unei părți din creditele oferite anterior de BNM, cu garanția Guvernului. De fapt, *”recuperarea” celor 833 milioane lei a generat pierderi financiare pentru persoane fizice și juridice de la fluctuații valutare în urma manipulării pieței valutare (cu ajutorul resurselor BNM) în primele luni ale anului 2015.*

La situația din 31 decembrie 2017, din suma creditelor de urgență oferite de BNM (14,1 miliarde lei) se consideră rambursată suma de 1,1 miliarde lei⁵. Respectiv, din această sumă, 789 milioane au fost rambursate BNM de către cele trei bănci până în octombrie 2016 (momentul convertirii garanțiilor de stat în datorie de stat), iar restul de 291 milioane lei – după octombrie 2016, în bugetul de stat. Ministerul Finanțelor mai arată că *datoria de 13,3 miliarde lei creată prin convertirea garanțiilor în octombrie 2016 s-a redus către 31 decembrie 2017 doar cu 50 milioane lei, iar deservirea datoriei respective a costat bugetul de stat 618 milioane lei în 2017.*

Această informație nu se potrivește cu declarațiile oficialilor, care aduc și mai multă confuzie în spațiul public⁶. Astfel, Președintele Parlamentului, care insistă în septembrie 2016 că „nu vom recupera „miliardul furat” în 25 de ani, ci în 2-3 ani”, deja în 2017 opera cu fraze mai puțin determinate, dar la fel de rupte de realitate: ”Dar nu contează cifra, ci progresul, iar la ora actuală am

recuperat fizic peste 1 miliard de lei, bani care urmează să fie redirecționați pentru cumpărarea hârtiilor de valoare de la Banca Națională, pentru a nu plăti și dobânda pe ele”. Statistica oficială constată, însă, că *nici o răscumpărare de valori mobiliare n-a avut loc, cu excepția primelor 50 milioane lei, stinse conform graficului în octombrie 2017.*

Pe de altă parte, investigarea fraudelor bancare și aplicarea strategiei de recuperare în baza materialelor prezentate de companiile de investigații Kroll și Steptoe&Johnson deocamdată n-a început. Există câteva argumente care confirmă aceste constatări:

- Legea cu privire la Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale (adoptată la începutul 2017) nu este aplicată deocamdată, iar modificările la legea inițială, propuse de un grup de deputați, ar putea deforma conceptul legii și trăgăna activitatea agenției. Respectiv, entitatea specializată care trebuie să se ocupe cu recuperarea bunurilor infracționale nu este funcțională;
- Regulamentul privind evaluarea, administrarea și valorificarea bunurilor infracționale (sechestrate)⁷ există doar la nivel de proiect pentru dezbateri publice și, respectiv, nu există deocamdată o bază legală adecvată și aplicabilă pentru recuperarea propriu-zisă a activelor și mijloacelor de la beneficiarii fraudelor din sectorul bancar;
- Nu există vre-o referință la mijloace recuperate în urma investigării fraudelor din sectorul bancar nici în rapoartele oficiale prezentate de Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale⁸;
- Anumite declarații publice⁹ ale persoanelor cu funcții de răspundere trezeșc bănuiele despre trăgănarea intenționată a investigării fraudelor bancare și zădărnicierea aplicării strategiilor de recuperare, pe care le sugerează grupul de companii Kroll și Steptoe&Johnson;
- BNM a declarat oficial că ”cel de-al doilea raport de investigație al companiilor Kroll și Steptoe & Johnson a fost transmis, împreună cu sinteza, Băncii Naționale a Moldovei, care îl va analiza cu scopul identificării curenților din sistem și aplicării măsurilor de rigoare. *Niciun demnitar sau oficial nu a avut acces la raportul propriu-zis, iar sinteza a fost făcută publică.* La începutul anului viitor în Republica Moldova urmează să vină reprezentanții Kroll și Steptoe & Johnson pentru o sesiune de lucru pe marginea raportului de investigație. În cadrul misiunii, *consorțiul internațional va transmite organelor de anchetă din Republica Moldova datele operative referitoare la urmărirea fondurilor fraudate, inclusiv lista beneficiarilor*

⁴ <https://www.mold-street.com/?qo=news&n=5344>

⁵ Scrisoarea Ministerului Finanțelor nr. 10/2-3/1/419 din 23.01.2018

⁶ http://agora.md/stiri/35225/candu-despre-recuperarea-miliardului-furat-va-dura-poate-putin-mai-mult-de-2-3-ani-dar-cu-siguranta-nu-257fb-comment_id=1424997554242527_1425046234237659#10194dc441cd6

⁷ <http://www.transparency.md/2018/01/1/observatorul-de-politici-publice-nr-2/>

⁸ https://www.publika.md/circa-95-de-milioane-de-lei-recuperate-de-pccocs-de-la-cei-care-au-fost-vizati-in-dosarele-trimise-in-judecata_2993275.html

⁹ <http://agora.md/stiri/40571/pavel-filip-despre-raportul-kroll-2-90-dintre-numele-care-apar-in-raport-sunt-ale-unor-oameni-onesti>

prezumați¹⁰. Respectiv, investigațiile abia ar trebui să urmeze, la fel și eventualele recuperări, dacă autoritățile vor da dovadă de respect față de lege, societate, instituții ale statului și munca companiilor angajate pentru care autoritățile au plătit bani publici.

În acest context este de menționat că Transparency International – Moldova a solicitat recent de la Ministerul Finanțelor o serie de informații despre încasarea mijloacelor financiare de către administratorii de lichidare a BEM, BS și Unibank, precum și despre utilizarea mijloacelor. Având în vedere răspunsul ministerului¹¹ precum că acesta "... este în imposibilitate de a descifra originea și sursele de recuperare", ar fi cazul ca administratorii proceselor de lichidare a celor bănci să ofere informații precise despre fondurile recuperate, originea și proveniența acestora, gestionarea soldurilor (inclusiv în care conturi și unde sunt păstrate), deciziile referitor la repartizarea între creditori a mijloacelor acumulate, inclusiv Ministerul Finanțelor, etc.

Între timp, pornind de la declarațiile politice contradictorii, anumite mijloace media au prezentat informații eronate despre „recuperările de miliarde” în anul 2017. Astfel, au fost difuzate informații că spre finele 2017 ar fi fost recuperate deja peste 2 miliarde de lei la bugetul de stat¹². Ulterior, sursa citată a lichidat știrea inițială, dar tot această sursă raporta rambursarea a 1,8 miliarde lei la început de mai 2017¹³. Aceste „gafe” (de însumare a debitului cu creditul, a activelor cu pasivele, a încasării cu achitarea) ar putea fi și o consecință a plasării unor informații confuze pe pagina web a Ministerului Finanțelor, care nu prezintă situația reală privind recuperarea activelor fraudate, ci lasă loc de interpretări și dezinformează, în mare parte, publicul.



Caricatură: A. Dimitrov

¹⁰ <https://anticoruptie.md/ro/stiri/premierul-filip-a-trisat-bnm-niciun-demnitar-sau-oficial-nu-a-avut-acces-la-raportul-kroll-2>

¹¹ Scrisoarea Ministerului Finanțelor nr. 10/2-3/1/419 din 23.01.2018 expediată la adresa TI-Moldova.

¹² <https://point.md/ro/noutati/economic/peste-doua-miliarde-de-lei-recuperate-de-la-cele-3-banci-fraudate>

¹³ https://www.publika.md/peste-18-miliarde-de-lei-au-fost-recuperate-de-la-cele-trei-banci-fraudate_2968564.html

Autoritățile locale: o nouă instrucțiune privind emisiunea și modul de înregistrare a obligațiilor emise de autoritățile locale

Context

Conform Legii privind finanțele publice locale nr. 397/2003¹⁴, autoritățile publice locale (APL) sunt în drept să contracteze împrumuturi pentru cheltuieli curente și împrumuturi pentru cheltuieli de capital.

Autoritățile executive (primăriile), în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative (consiliile locale), pentru finanțarea **cheltuielilor curente**, au dreptul:

- să angajeze împrumuturi, cu termen de rambursare în același an bugetar, de la instituții financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare;
- să angajeze de la bugete sau să acorde bugetelor gestionate prin contul unic trezorerial (CUT), pe bază contractuală, împrumuturi pentru acoperirea decalajelor temporare de casă, cu termen de rambursare în același an bugetar.

Totodată, pentru **cheltuieli de capital**, autoritățile executive, în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative, au dreptul:

- să contracteze împrumuturi pe termen scurt și pe termen lung pentru cheltuieli de capital de la instituții financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare;
- să angajeze de la bugete sau să acorde bugetelor gestionate prin CUT, pe bază contractuală, împrumuturi pentru a acoperi decalajele temporare de casă, cu scadență în același an bugetar;
- să acorde întreprinderilor municipale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar municipal garanții pentru împrumuturi pentru cheltuieli de capital de la instituții financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare.

Potrivit Legii cu privire la piața valorilor mobiliare nr. 199/1998 și Legii cu privire la finanțele publice locale nr. 397/2003, APL **pot contracta împrumuturi pe termen scurt și pe termen lung** pentru cheltuieli capitale **cu emiterea de obligațiuni**, respectând regula că pe teritoriul Republicii Moldova plățile și transferurile ce țin de cumpărarea și răscumpărarea/stingerea obligațiilor emise de autoritățile locale se efectuează în monedă națională.

Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) a elaborat un proiect de Instrucțiune privind emisiunea și modul de înregistrare a obligațiilor emise de autoritățile publice locale.

Argumente oficiale

CNPF relevă că, în prezent, emisiunea, circulația și stingerea obligațiilor emise de APL sunt reglementate de un Regulament aprobat prin hotărârea CNPF nr. 13/3

¹⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312821>

din 07.04.2011¹⁵. Dar, având în vedere clauzele art. 7 alin (2) și art. 8 din Legea nr. 171/2012 privind piața de capital¹⁶, a apărut necesitatea revizuirii cadrului normativ actual, ținând cont de particularitățile legislației privind administrația și finanțele publice locale (Legea 436/2006 privind administrația publică locală, Legea 397/2003 privind finanțele publice locale, Legea 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat).

Prevederile proiectului

Proiectul cuprinde 4 capitole.

Primul capitol – prevederi generale, stabilește obiectivul instrucțiunii, subiecții care cad sub incidența acesteia, noțiuni și definiții. Potrivit proiectului, obligațiunea reprezintă titluri financiare de împrumut pe termen scurt și lung, emise de APL, care atestă un drept al deținătorului obligațiunii de a primi de la emitent valoarea nominală sau valoarea nominală și dobânda aferentă în mărimea și termenii stabiliți în decizia de emitere a obligațiunilor. Rambursarea la scadență este garantată prin veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Obligațiunile emise de APL pot fi:

- *obligațiuni cu discount* – emise la un preț mai mic decât valoarea nominală. Valoarea obligațiunii este plătită, de regulă, deținătorului acesteia la scadență. Dobânzile nu se achită periodic, ci sunt capitalizate și achitate la scadență, odată cu rambursarea sumei împrumutate. Aceste obligațiuni se emit, de regulă, pe termen scurt (mai mic de un an);
- *obligațiuni cu dobândă* – obligațiuni ale căror preț de emisie coincide cu valoarea lor nominală, care, de regulă, se rambursează la scadență și generează venituri din dobânzi, plătite deținătorului periodic.

Proiectul instrucțiunii admite emiterea obligațiunilor cu acoperire (în baza garanțiilor/veniturilor proprii ale unității teritorial-administrative) și obligațiuni fără acoperire (emise în volum ce depășește veniturile proprii ale UTA).

Obligațiunile trebuie să conțină câteva elemente obligatorii:

- valoarea nominală (divizibilă la 100 lei);
- prețul de emisie pentru obligațiunile cu discount;
- dobânda pentru obligațiunile cu dobândă;
- periodicitatea plății dobânzii;
- termenul de circulație la data scadenței;
- condițiile de răscumpărare.

Emisiunea obligațiunilor de către APL implică plăți și taxe pentru înregistrarea obligațiunilor, care se percep conform Legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare.

Capitolul doi conține prevederi specifice ale emisiunii obligațiunilor de către APL. Decizia de emitere a obligațiunilor se va adopta de către autoritățile reprezentative și deliberative ale emitentului, în baza:

- documentelor ce demonstrează necesitatea și eficiența emisiunii (studiu de fezabilitate), pornind de la scopul împrumutului (finanțarea proiectelor de investiții capitale/a programelor de dezvoltare sau refinanțarea datoriei pe termen lung contractată anterior în aceste scopuri);
- actelor ce confirmă că volumul obligațiunilor preconizate, de rând cu rambursarea sumei principale, achitarea dobânzilor și altor plăți aferente, se înscriu în limitele prevăzute de art. 14 (4) din Legea privind finanțele publice locale¹⁷.

Proiectul stabilește un set minim de elemente obligatorii care trebuie să se conțină în decizia emitentului:

- suma totală a emisiei și valoarea nominală a unei obligațiuni;
- forma de achitare a unei obligațiuni (discount sau dobândă);
- rata dobânzii, metoda de determinare și termenul de achitare a dobânzii;
- prețul de emisie, în cazul când e diferit de valoarea nominală;
- perioada de rambursare;
- scopul pentru care este contractat împrumutul.

Decizia emitentului de obligațiuni pe termen lung (mai mare de un an) trebuie să fie coordonată, până la adoptarea acesteia, cu Ministerul Finanțelor.

Întrucât legislația obligă APL să-și onoreze angajamentele ce țin de emiterea obligațiunilor din contul veniturilor (din bugetul UAT)¹⁸, *acestea trebuie să fie în drept să emită doar obligațiuni cu acoperire*. Iar actele de contractare a împrumutului prin emisie de obligațiuni trebuie să conțină clauze referitor la obligativitatea rambursării împrumutului, după caz, achitării dobânzilor aferente acestui împrumut, exclusiv din veniturile bugetului respectiv. În contractul de împrumut nu pot fi invocați Guvernul sau autoritățile publice centrale în calitate de garanți ai rambursării datoriilor.

Proiectul prevede blocarea emiterii de către APL a obligațiunilor noi în cazul în care există restanțe/datorii la deservirea obligațiunilor emise anterior. În astfel de situații se permite doar emiterea de obligațiuni pentru restructurarea și achitarea obligațiilor nestinse.

Emiterea de obligațiuni se va face doar în formă nominativă nematerializată și doar în monedă națională. Iar achitarea/stingerea obligațiunilor este admisă doar cu mijloace bănești, achitarea în rate a acestora fiind interzisă.

În **capitolul trei** sunt prezentate norme tehnice și logice privind emiterea valorilor mobiliare. Astfel,

¹⁵ Documentele vor include clauze prin care autoritatea se obligă să ramburseze împrumutul, să plătească dobânzile aferente (dacă contractul de împrumut prevede achitarea dobânzilor) și să onoreze garanția acordată numai din veniturile bugetului respectiv. Contractele care nu conțin astfel de clauze se consideră nule.

¹⁶ Legea privind finanțele publice locale 397/2003 și Legea privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat 419/2006.

¹⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=339693>

¹⁶ <http://lex.justice.md/md/344790/>

emiterea de obligațiuni poate fi realizată doar prin ofertă publică¹⁹, etapele de emisiune fiind următoarele:

- adoptarea de către emitent a hotărârii despre emisiunea de obligațiuni;
- perfectarea de către emitent și entitatea responsabilă de evidența deținătorilor de obligațiuni a contractelor de prestare servicii financiare/ținere a registrului;
- pregătirea și aprobarea prospectului ofertei publice;
- aprobarea de către CNPF a prospectului ofertei publice de obligațiuni;
- deschiderea de către emitent a contului provizoriu în sistemul trezorerial pentru acumularea mijloacelor financiare în procesul plasamentului obligațiunilor;
- dezvăluirea informației din prospectul ofertei publice;
- plasamentul obligațiunilor;
- întocmirea și aprobarea de către emitent a raportului privind rezultatele emisiunii;
- înregistrarea la CNPF a raportului privind emisiunea;
- închiderea contului provizoriu și atragerea mijloacelor în contul curent al emitentului;
- ridicarea Certificatului înregistrării de stat a valorilor mobiliare de la CNPF, a hotărârii emitentului privind emisiunea de obligațiuni și a listei subscriitorilor;
- introducerea înscrisurilor în Registrul deținătorilor de obligațiuni, eliberarea extraselor din Registrul.

Capitolul patru – dispoziții finale, prevede obligativitatea aplicării instrucțiunii, nerespectarea prevederilor acesteia va duce la răspundere conform legislației.

Riscuri identificate

- Deși anterior a existat un Regulament cu privire la emisiunea, circulația și stingerea obligațiunilor emise de APL²⁰, totuși, *până în prezent acestea n-au efectuat nici o emisie de obligațiuni, chiar dacă cadrul legal le impunea APL să emită obligațiuni în cazul contractării împrumuturilor pentru cheltuieli capitale*. Investigațiile jurnalistice au constatat astfel de abateri admise de către autoritățile locale²¹.
- *Gradul de îndatorare a APL trebuie să fie obiect al unei monitorizări permanente din partea instituțiilor specializate (Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, etc.), dar și a societății și comunităților*. Este necesară elaborarea unui set de indicatori economico-financiar care să fie utilizați de toți participanții la procesul decizional, începând cu elaborarea studiilor de fezabilitate și terminând cu monitorizarea eficienței și stingerii împrumuturilor efectuate de către APL.
- Fundamentarea economico-financiară (studiu de fezabilitate) a împrumuturilor este un element slab în APL. *Ar putea să apară încercări de a impune APL să contracteze împrumuturi pentru a le face dependente*

de anumite grupuri cu interese de afaceri sau politice sau pentru a prelua datoriile create anterior de APL prin convertirea lor în obligațiuni emise și cedate acestor grupuri de interese. În acest sens este necesară consolidarea capacităților APL în domeniul gestionării angajamentelor financiare.

- Admiterea prin această instrucțiune a emiterii obligațiunilor fără acoperire sporește riscurile gestionării datoriilor și obligațiunilor APL și **depășește** prevederile Legii privind finanțele publice locale. Potrivit legii citate, contractarea împrumuturilor pentru cheltuieli de capital cu emiterea de obligațiuni este posibilă dacă suma totală a plăților anuale legate de deservirea datoriilor bugetelor UTA la împrumuturile contractate sau garantate și/sau care urmează a fi contractate sau garantate nu va depăși 20% din totalul veniturilor anuale ale bugetelor respective. În acest sens, pentru a reduce riscurile gestionării datoriilor și obligațiunilor UTA, din proiectul instrucțiunii trebuie exclusă posibilitatea emiterii obligațiuni fără acoperire.

Raportul TI-Letonia: Conexiuni - spălarea de bani în Letonia și rolul sectorului financiar²²

În ianuarie 2018, Transparency International - Letonia (TI-Letonia) a lansat un raport complex despre rolul companiilor și instituțiilor letone din domeniul financiar-bancar în spălarea banilor de origine ilegală. Conform acestuia, în baza mai multor investigații jurnalistice și ale instituțiilor de drept, în ultimul deceniu sectorul bancar leton a fost exploatat de câteva persoane și entități din spațiul ex-sovietic, în mod special, pentru facilitarea spălării și injectarea în sistemul financiar internațional a cel puțin 20 de miliarde de euro, care reprezentau fonduri ilicite obținute din corupție, delapidări și din comerț ilegal. Băncile letone au fost menționate și în unele dintre cele mai complexe scheme de spălare de bani din Eurasia, fiind operaționale în perioade extinse de timp – deseori ani în șir – și implicând mii de companii off-shore și zeci de mii de tranzacții financiare. Aceste scheme au fost denumite "spălătorii" (laundromats) de către jurnaliștii de investigații din întreaga lume. Recent, spălătoriile au fost folosite masiv de Rusia, **Moldova** și Azerbaidjan, cu fonduri ilicite în sumă totală de **circa 90 miliarde euro doar din aceste țări**.

Spălătoriile (laundromatele) au fost folosite de politicieni, persoane publice, grupuri criminale organizate și oameni de afaceri pentru delapidări de fonduri, ascunderea originii banilor, evitarea impozitării și sancțiunilor, plata de mite sau transferarea fondurilor din medii cu risc sporit de corupție pe piețe sigure și jurisdicții off-shore.

Vulnerabilitatea la spălarea de bani a sectorului financiar din Letonia provine, în special, din riscurile majore de spălare de bani generate de modelul de business aplicat de băncile din Letonia – exportul de "servicii de logistică financiară" (servicii TCS) către clienți din țările membre

¹⁹ Legea privind piața de capital nr.171/2012

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344790>

²⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=339693>

²¹ <http://www.ic.md/cambia-coordonatorului/>

²² http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/01/Delna_Connections_18.1.pdf

CSI. Acest model constă, în special, în atragerea clienților din țările CSI și oferirea de conturi depozitate pe termen scurt pentru facilitarea tranzitului fondurilor în sistemele financiare internaționale. Statisticile atestă că chiar dacă depozitelor non-rezidenților în băncile letone au fost făcute, în mare parte, de persoane și entități din țările CSI cu mari probleme de corupție, acestea au deținut depozitele prin intermediari din off-shore – majoritatea neoferind informații despre proprietarii și beneficiarii finali.

În pofida riscurilor evidente care rezultă din acest model de business, băncile letone n-au dezvoltat capacități adecvate de combatere a spălării banilor pentru a combate fenomenul. Aceasta a demonstrat-o "spălătoria rusească", prin care mai bine de 20 miliarde de dolari SUA de fonduri murdare au fost transferate ilegal din Rusia în sistemul financiar internațional, și de "furtul bancar din Moldova", prin care circa un miliard de dolari SUA au fost furați din trei bănci, iar țara a fost lipsită de 12% din PIB.

Responsabilitatea majoră pentru eșecul băncilor letone de a combate spălarea banilor ține de regulatorul financiar leton, Comisia Pieței Financiare și de Capital (CPFC), care nu a întreprins suficiente măsuri pentru a se conforma regulilor de combatere a spălării banilor. OECD a exprimat o îngrijorare deosebită față de faptul că CPFC n-a efectuat nici o inspecție a reprezentanțelor băncilor letone amplasate în afara Letoniei pe parcursul anilor, chiar dacă acceptanța și identificarea depozitelor non-rezidenților a fost admisă de către reprezentanțele băncilor letone din străinătate.

De fapt, majoritatea companiilor off-shore anonime cu conturi în băncile letone și implicate în activități ilegale pot fi urmărite anume prin aceste reprezentanțe. Ele, direct sau indirect, au facilitat și au ajutat spălătorii de bani să constituie structuri off-shore complexe și să deschidă conturi bancare în băncile letone partenere. Astfel, rețelele corupte au avut posibilitate să legalizeze accesul la sistemele financiare internaționale, evitând verificări complexe și metodice, precum și sancțiuni ulterioare.

În 2017, o evaluare națională a riscurilor de spălare a banilor a identificat o serie de vulnerabilități în sectorul serviciilor de intermediere financiară din Letonia care vizează ofertanții de servicii legale, consilierii fiscali și contabilii internaționali:

- lipsa de resurse, a unor analize focusate pe riscuri și o supraveghere slabă din partea serviciului fiscal, care e autoritatea competentă de supravegherea sectorului;
- o înțelegere slabă a cadrului regulator și a responsabilităților în combaterea spălării banilor;
- lipsa unor cerințe și licențe pentru practicarea activității de prestare a serviciilor de intermediere financiară;
- imposibilitatea asigurării ca toate companiile care activează în acest sector să fie suficient de bine instruite în materie de combatere a spălării banilor.

În Raport sunt expuse câteva aspecte importante privind combaterea spălării banilor la nivel național, regional și internațional:

- esența fenomenului spălării banilor și problemele generate de acest fenomen;
- standardele internaționale și europene în materie de combatere a spălării banilor;
- spălarea banilor în spațiul ex-sovietic și rolul băncilor din Letonia;
- ofertanții de servicii de intermediere/logistică financiară și spălarea banilor în Letonia;
- măsurile recente întreprinse de către autoritățile letone în domeniul cadrului regulator;
- recomandări de îmbunătățire a politicilor publice.

Autorii au acordat atenție și studiului de caz – fraudelor bancare din Republica Moldova. În context, a fost evidențiat rolul companiilor off-shore din jurisdicția britanică cu conturi în băncile din Letonia în "furtul secolului" din Moldova. Trei bănci letone menționate în primul raport Kroll au fost sancționate sever în 2015-2016, iar șeful regulatorului financiar din Letonia din acea perioadă a demisionat urmare a criticilor pentru supravegherea defectuoasă a sectorului bancar leton²³.

În octombrie 2017, în Letonia a fost adoptată o nouă Lege privind combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, care transpune Directiva 4 privind combaterea spălării banilor a Uniunii Europene. Astfel, Letonia s-a conformat celor mai noi standarde europene și internaționale în materie de combatere a spălării banilor. Noua Lege prevede o transparență mai mare a sectorului financiar, acces public la informații despre beneficiarii și proprietarii finali din sector, o cooperare internațională eficientă în cazul crimelor financiare, o atenție sporită gestionării riscurilor și o supraveghere mai robustă cu un sistem de sancționări dure în materie de combatere a spălării banilor. Transparentizarea și accesul public la informațiile despre proprietarii și beneficiarii companiilor din acest sector, prevăzute de Lege, depășesc prevederile Directivei 4 a Uniunii Europene, ceea ce arată voință politică de eliminare a problemelor și riscurilor de spălare de bani cu ajutorul sistemului bancar și financiar din Letonia.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md

²³ <https://en.rebaltica.lv/2016/02/u-s-pressures-latvia-to-clean-up-its-non-resident-banks/>