

# 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 „Holding Governors Accountable: Civil Society Conducting Economic Expertise of Risky Legal Initiatives” susținut financiar de National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.*

### Strategia recuperării miliardelor fraudate: quo vadis?

Patru evenimente au marcat a doua decadă a lunii iunie 2018. Toate vizează, direct sau indirect, o problemă sensibilă pentru întreaga societate – frauda bancară, cunoscută ca ”furtul miliardelor”.

Primul este un interviu acordat de către Vladimir Plahotniuc<sup>1</sup> în care acesta a încercat să puncteze, printre altele, importanța comunicării cu partenerii externi despre ceea ce se întâmplă în ultimul timp în Republica Moldova.

Apoi a urmat lansarea unei pretinse investigații despre „Laundromatul Rusesc” și „Furtul Miliardului”<sup>2</sup>, care a avut menirea de a crea anumite percepții despre evenimentele din jurul fraudelor bancare. În linii mari, descrierea evenimentelor este exact cea dorită de protagonistul primului eveniment.

Al treilea eveniment este o conferință publică comună a Procuraturii Generale, Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la care a fost prezentată ”Strategia de recuperare a mijloacelor financiare sustrase din BC ”Banca de Economii a Moldovei” SA, BC ”Banca Socială” SA și BC ”Unibank” SA”<sup>3</sup> (în continuare Strategie).

Cel de-al patrulea eveniment este interviul lui Ilan Șor, principalul actor al investigațiilor Kroll, pus pe postul

unei televiziuni cu acoperire la nivel național, cu multă publicitate înaintea lansării.

Toate aceste evenimente au avut o anumită logică și, fiecare în parte, a avut un anumit scop:

- a modela pe interior o anumită percepție despre fraudele bancare și persoanele implicate sau care ar putea fi implicate;
- a oferi o anumită protecție și de-responsabilizare publică și politică unor persoane implicate direct sau indirect în fraudele bancare;
- a convinge partenerii externi că investigarea fraudelor bancare e în plină desfășurare, iar recuperările masive deja au și început;
- a denatura anumite concluzii ale companiei Kroll vis-a-vis de fraudele bancare;
- a crea anumite avantaje unor grupuri politice și, respectiv, dezavantaje altor grupuri politice într-un an electoral.

În opinia noastră, lansarea Strategiei este cel mai important eveniment din următoarele considerente:

- este o condiție în dialogul cu FMI în Programul de politici economice și financiare pentru o decizie favorabilă de evaluare la finele lunii iunie, precum și în dialogul cu Uniunea Europeană – pentru eventuala obținere a primei tranșe de asistență macro-financiară;
- e o primă încercare de a stabili o comunicare minimă cu societatea în acest domeniu. Chiar dacă e doar o încercare, totuși, este un pas important pentru o monitorizare ulterioară a acțiunilor organelor competente (Procuratura anticorupție și CNA, în special, ARBI), atât pe interior, cât și din exterior;
- permite de a constata dacă există careva conexiune dintre viziunea/înțelegerea autorităților, pe de o parte, și alte documente sau activități, în special, în domeniul justiției, investigării fraudelor cu caracter financiar-bancar, combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, finanțării partidelor politice și alte activități conexe, pe de altă parte.

<sup>1</sup> <http://tribuna.md/2018/06/11/interviu-vlad-plahotniuc-astazi-nu-exista-un-singur-pol-al-puterii-in-republica-moldova/>

<sup>2</sup> <http://zeppelin.md/rom/investigatii/miliardomat-moldovan-laundromat>

<sup>3</sup> <http://procuratura.md/file/Strategie%20Publica.pdf>

## Structura Strategiei și elementele de bază ale acesteia

În linii mari, denumirea Strategiei nu corespunde structurii și conținutului acestui document. Chiar dacă din titlu ar reieși că **recuperarea mijloacelor financiare sustrase** din cele trei bănci ar fi obiectivul Strategiei, totuși cea mai mare parte a documentului este dedicată descrierii unor fraude bancare. Descrierea fraudelor, esența, actorii și efectele, inclusiv financiare, ar trebui să fie parte a altor investigații/documente oficiale.

De remarcat că strategiile ca documente oficiale poartă preponderent un caracter de document politic și sunt elaborate de instituții care elaborează politici. Din aceste considerente, documentul nu poate fi considerat o strategie în sensul uzual al acestei noțiuni, așa cum reiese din legislația Republicii Moldova<sup>4</sup>.

Strategia nu aduce claritate în fraudele comise. Mai mult, odată cu **lărgirea perioadei vizate** și cu **includerea altor categorii de fraude bancare**, se diluează subiectul investigării "furtului miliardului" și a recuperărilor ulterioare, apare și mai multă neclaritate privind caracterul fraudelor, dar cel mai important – incertitudinea privind responsabilizarea persoanelor implicate și, respectiv, recuperarea mijloacelor care ar trebui să urmeze.

Strategia abundă în teze contradictorii, lăsând impresia unei compilări făcute în grabă. De exemplu, chiar dacă e denumită "**strategie de recuperare**", ceea ce ar presupune că investigațiile sunt, în mare parte, finalizate, totuși, autorii specifică că "prezentul document stabilește strategia ulterioară a activităților organelor responsabile, în limitele competențelor lor", în vederea:

- **identificării persoanelor** care au beneficiat de mijloacele financiare sustrase din cele trei bănci, inclusiv și a celor care au susținut și ajutat la acest proces;
- **identificării traseului** mijloacelor financiare sustrase cu stabilirea destinației finale a acestora;
- **întreprinderii acțiunilor necesare** pentru recuperarea mijloacelor, inclusiv sporirea capacităților organelor antrenate de a executa asemenea măsuri;
- **recuperării mijloacelor** financiare sustrase fie prin identificarea acestora, fie în caz de imposibilitate prin identificarea altor bunuri ce aparțin celor care se fac vinovați și aplicarea față de aceștia a măsurilor de asigurare și ulterior de

încasare/confiscare."

Mai mult, autorii Strategiei remarcă că "**o valoare exactă a cuantumului fraudei bancare nu este stabilită cu exactitate**". Respectiv, am putea presupune că investigația propriu-zisă e departe de a atinge nivelul de 90% de finalitate, precum susțin autorii Strategiei.

Potrivit Strategiei, scopul acesteia este „**recuperarea, ... mijloacelor financiare în valoarea în care au fost emise hârtii de valoare de stat** pentru acoperirea depozitelor persoanelor fizice și juridice,... inclusiv plasările interbancare din BEM, BS și UB, în sumă de 13,34 miliarde de lei”. Cifra indicată pare a fi irelevantă în contextul prejudiciilor rezultate din deciziile politice emise la 7 noiembrie 2014 care au dus la accelerarea ulterioară a extragerilor miliardelor de lei din cele trei bănci. Eventual, organele de urmărire consideră anume această sumă ca prejudiciu neacoperit, dar logica unor recuperări ar trebui să coreleze cu logica fraudelor comise. Așa cum este expus în Strategie, scopul ei este **acumularea resurselor pentru acoperirea costului deciziilor politice** care au dus la acordarea de credite de urgență de către BNM, cu garanția Guvernului, care, ulterior, au fost convertite în datorie de stat. Iar aceste costuri sunt mult mai mari, inclusiv și dobânzi de deservire a datoriei (alte 11 miliarde lei în 25 de ani).

Mai mult, din textul Strategiei ar rezulta că intenția guvernanților de a converti garanțiile în datorie de stat se cunoștea încă în noiembrie 2014. Astfel, după cum se remarcă în Strategie "conform **notelor informative** la HG nr.938-11 din 13.11.14 cu privire la asigurarea stabilității macroeconomice în contextul conjuncturii regionale și HG nr. 124 din 30.03.15 cu privire la asigurarea stabilității sistemului bancar din Republica Moldova, **Procesului-verbal** nr. 2 din 03.11.14 și nr. 3/2015 din 26.03.15 al Comitetului Național de Stabilitate Financiară (CNSF), scopul acordării garanțiilor de stat pentru creditele de urgență, **cu convertirea lor ulterioară în valori mobiliare de stat**, a constituit acoperirea depozitelor persoanelor fizice și juridice, **cu excepția persoanelor afiliate băncilor și plasamentelor băncilor rezidente din Banca de Economii SA (BEM), Banca Socială SA (BS) și Unibank SA (UB)**. Iar BNM, în esență, a acordat credite neperformante celor trei bănci, dintre care poate doar una era bancă de sistem la acel moment.

Este de remarcat că în redacția finală a HG nr.938-11 din 13.11.14 publicată după de-secretizarea acesteia nu mai găsim interdicția/excepția de a acoperi din contul garanțiilor de stat plasamentele altor bănci în BEM, BS și UB. Din contra, în hotărâre apare prevederea că creditele de urgență vor fi utilizate pentru a restitui, în caz de necesitate, mijloacele

4

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=319904>

instituțiilor financiare rezidente<sup>5</sup>. Din stenograma acelei ședințe<sup>6</sup> putem desprinde că între ședințele CNSF și cea a Guvernului (diferența a fost de câteva zeci de minute în ziua de 07.11.2014) ar fi fost operate modificări („îmbunătățiri”) în textul inițial al hotărârii de guvern. Astfel, este firească întrebarea – cine și de ce a introdus „instituțiile financiare” ca beneficiari de sume garantate de guvern achitate de BNM în favoarea băncilor cu plasamente într-o bancă cu probleme? Și, evident, de ce investigarea și recuperarea acestor fonduri este trecută cu vederea de Strategie?

Deși Strategia abundă cu descrieri ale fraudelor în detrimentul obiectivului de recuperare, se creează impresia că sunt omise intenționat **acțiunile premergătoare sustragerii mijloacelor din cele trei bănci**. Este vorba de **acțiunile concertate de preluare a controlului asupra băncilor nominalizate** prin schimbarea structurii acționariatelor și acționarilor. Strategia nu face referință la aceste evenimente preparatorii, coordonate, care au dus la preluarea sub control a celor trei bănci și utilizarea lor ulterioară în „furtul miliardelor”.

Spre deosebire de această Strategie, compania Kroll oferă o claritate deplină asupra acțiunilor coordonate în 2012-2013, care au permis realizarea fraudei bancare în toamna 2014. Rapoartele prezentate de Kroll în 2015<sup>7</sup> și în 2017<sup>8</sup>, oferă o imagine clară a evenimentelor legate de **pregătirea și realizarea fraudei bancare**. În plus, rapoartele Kroll identifică clar acțiunile cu caracter orchestrat care au culminat cu furtul a 12-13% din PIB. Aceste rapoarte cuprind perioada de timp 2012-2014, constatările având la bază, în mare parte, informațiile prezentate de BNM.

De remarcat că Strategia autohtonă nu face nici o referință la strategia de recuperare a mijloacelor fraudate, prezentată de companiile Kroll și Steptoe&Johnson în 2017 (în conformitate cu caietul de sarcini și relațiile contractuale cu BNM). Conform comunicatelor oficiale din noiembrie 2017, „**reprezentanții companiilor Kroll și Steptoe & Johnson au prezentat o versiune actualizată a strategiei de recuperare a activelor delapidate**, în care se ține cont de comentariile anterioare ale reprezentanților

<sup>5</sup> p. 6 (l) din HG nr. 938 din 13.11.2014

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=358103&lang=1>

<sup>7</sup> <https://www.zdg.md/stiri/stiri-politice/doc-stenograma-sedintei-in-care-s-a-decis-acordarea-a-95-mlrd-de-lei-bancilor-falimentare-candu-noi-avem-filtre>

<sup>8</sup> [https://candu.md/files/doc/Kroll\\_Project%20Tenor\\_Candu\\_02\\_04.15.pdf](https://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02_04.15.pdf)

<sup>8</sup> <https://bnm.md/ro/content/bnm-publicat-o-sinteza-detaliata-celui-de-al-doilea-raport-de-investigatie-al-companiilor>

BNM, ARBI și ai Procuraturii Anticorupție”<sup>9</sup>.

Este de reținut și faptul că o serie de constatări din Strategia autohtonă nu corespund informațiilor publicate de unele instituții ale statului. De exemplu, în Strategie (iunie 2018) se menționează că „la moment, conform constatărilor din cadrul dosarelor penale, suma mijloacelor financiare în privința cărora au fost emise hotărâri judecătorești definitive constituie **1,39 miliarde lei**”. Pe de altă parte, BNM într-un comunicat de presă din septembrie 2017 făcea referință la decizii definitive ale instanțelor de drept și sume de încasat de **12 miliarde lei**, cu alte 3 miliarde de lei în așteptarea deciziilor definitive<sup>10</sup>. Chiar dacă aparent sunt sume diferite – unele ar reieși din decizii definitive pe dosare penale, iar altele – din decizii definitive pe dosare civile – totuși sumele ar trebui să fie complementare, adică să se regăsească printre **țintele de recuperare** ale unor strategii de recuperare.

#### Concluzii și recomandări:

- Strategia de recuperare a fondurilor fraudate trebuie să fie rezultatul muncii tuturor entităților statului, inclusiv BNM și să aibă ca scop recuperarea efectivă a fondurilor extrase prin fraude din sectorul bancar. Efortul de recuperare trebuie să aibă în vizor nu doar fondurile constatate în cauzele penale, dar și în baza cauzelor civile, unde sumele de recuperat sunt mult mai mari, iar beneficiarii – bine cunoscuți.
- Strategia de recuperare trebuia să fie prezentată ca un angajament din partea statului și nu doar al organelor de urmărire. Cele din urmă ar trebui să aibă planurile sale de activitate pentru localizarea și recuperarea fondurilor extrase. Planuri care nu neapărat ar trebui să fie făcute publice, dacă există riscuri de reducere a șanselor de recuperare.
- Strategia de recuperare trebuie să aibă ca obiectiv recuperarea tuturor fondurilor fraudate. Nu poate fi scop al unei strategii restituirea sumei garanțiilor emise și ulterior convertite în datorie de stat internă de către Guvern. Acoperirea doar a unui gol creat în BNM, urmare a deciziilor de intervenție excepțională în noiembrie 2014 și aprilie 2015, nu poate fi considerată strategie de recuperare a fondurilor extrase din cele trei

<sup>9</sup> <http://www.bnm.md/ro/content/raportul-de-investigatie-companiilor-kroll-si-steptoe-johnson-este-faza-finala-de-redactare>

<sup>10</sup> <http://www.bnm.md/ro/content/precizari-suplimentare-privitor-la-actiunile-civile-intentate-de-bancile-lichidare-si>

bănci implicate. Iar implicarea și a altor bănci cu plasamente bancare în BEM, după deciziile politice ale Guvernului de garantare, necesită o investigație specială cu o recuperare ulterioară a fondurilor extrase din BNM – ca fiind parte a "furtului miliardelor".

- Orice strategie de recuperare trebuie să aibă la bază o investigație solidă, o înțelegere exactă nu doar a consecințelor financiare, dar și a tuturor etapelor în care fraudele respective au fost pregătite. În caz contrar, strategia se va termina fără rezultate efective de recuperare, precum și poate genera, în funcție de caz, litigii în care poate fi atras statul Republica Moldova.
- Având în vedere experiența internațională de recuperare a fondurilor fraudate în alte țări, Strategia autohtonă de recuperare trebuie să coreleze și cu investigațiile efectuate de companiile externe (Kroll și Steptoe&Johnson), angajate de BNM, precum și cu strategiile prezentate de către acestea.
- Nu este clară soarta strategiei de recuperare a fondurilor extrase din sistemul bancar, prezentată de Kroll și Steptoe&Johnson în baza contractului cu BNM. Strategia instituțiilor autohtone de investigații practic nu face nici o referință relevantă la rapoartele Kroll și nici la strategia prezentată de aceste companii. Din mai multe comunicări ale instituțiilor oficiale reiese că aceste două companii au prezentat și au discutat cu autoritățile viziunea și strategia propusă pentru recuperarea fondurilor fraudate<sup>11</sup>.
- Perioada extinsă inclusă în Strategie, 2007-2014, totuși neglijează totalmente mai multe evenimente sensibile, dar importante, în contextul investigațiilor internaționale. Inclusiv cele legate de cazul Magnitsky. Or, atât Republica Moldova, cât și cel puțin una din cele trei bănci implicate în fraudele bancare din 2014 sunt în centrul transferurilor financiare din anul 2008. Iar cazul Magnitsky este tot mai des invocat în mai multe investigații ale fraudelor bancare din regiune<sup>12</sup>. Strategia nu conține referințe nici la "laundromatul moldovenesc", chiar dacă o altă bancă decât, aparent, cele trei a fost implicată.
- Este vital necesară o colaborare activă a instituțiilor naționale cu instituțiile din jurisdicțiile identificate unde resursele extrase au fost depozitate. Iar timpul pierdut și inacțiunile prompte reduc din șansele de recuperare a fondurilor fraudate și sustrate din sistemul bancar, inclusiv din BNM.



**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](http://www.transparency.md)

<sup>11</sup><http://www.bnm.md/ro/content/raportul-de-investigatie-companiilor-kroll-si-steptoe-johnson-este-faza-finala-de-redactare>  
<http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/3023/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>12</sup><http://delna.lv/wp-content/uploads/2018/06/Delna-press-statement-on-ABLV-liquidation.pdf>