



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU“

Vol. 434

Colecția
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria
*Probleme
economice*

TENDINȚE
ÎN SUPRAVEGHEREA
BANCARĂ
CA URMARE
A CRIZEI FINANCIARE
2008 -2009

Cătălin DAVIDESCU

ISBN 978 - 973 - 159 - 173- 5



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU”
Centrul de Informare și Documentare Economică

TENDINȚE ÎN SUPRAVEGHEREA BANCARĂ CA URMARE A CRIZEI FINANCIARE 2008 -2009

Cătălin DAVIDESCU



Centrul de Informare și Documentare Economică

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
REDACTOR-ȘEF - VALERIU IOAN-FRANC

Redactor: ADELINA BIGICA
Concepție grafică, machetare și tehnoredactare: VICTOR PREDA
CIDE/STUDII/PROBLEME: Prob-CatalinDavidescu _434.doc

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,
cod poștal 050711, telefon: 0040-21-318 24 38, telefax: 0040-21-318 24 32
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5-72

Materialele cuprinse în acest volum pot fi reproduse numai cu aprobarea
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”.

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222-5401,
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

Pentru volumul de față: ISBN: 978-973-159-173- 5

Cuprins

1. Introducere	5
2. Criza financiară, factor declanșator a unui amplu proces de reformă la nivelul supravegherii bancare	6
3. Raportul de Larosière; Etapă în reformarea sistemelor de supraveghere a piețelor financiare	8
4. Mecanismul unic de supraveghere; Rolul Băncii Centrale Europene	13
5. Integrarea României în cadrul Uniunii Bancare Europene	20
6. Concluzii	22
Bibliografie	22

1. Introducere

Istoria ne-a demonstrat că o criză economică inevitabil va fi însoțită/urmată de ample reforme structurale la nivelul sistemelor afectate, în fapt modalitatea prin care acestea caută să răspunde crizei. Similar, criza financiară ce a debutat în 2008 a declanșat un proces complex de reformare a piețelor financiare în ansamblu, proces care în mod firesc are și o componentă ce se adresează supraveghetorilor financiari. Prin prezenta lucrare, nu mi-am propus să surprind în detaliu totalitatea mecanismelor declanșate de acest curent reformator, ci mai degrabă o viziune de ansamblu asupra unui proces evolutiv de modelare a sistemului de supraveghere bancar european, proces care în prezent se află într-o etapă esențială, respectiv aceea de operaționalizare a Sistemului Unic de Supraveghere, pilon esențial al Uniunii Bancare.

2. Criza financiară, factor declanșator a unui amplu proces de reformă la nivelul supravegherii bancare

Criza financiară actuală a readus în centrul atenției atât a specialiștilor, dar mai ales a guvernelor tema stabilității financiare, generând implicit o serie de dispute pentru necesitatea sau nu a reformării sistemelor financiare și de supraveghere a acestora. Alexander Lamfalussy considera că abuzul de securitizare și creșterea *shadow banking sector*, insuficient reglementate, au făcut ca sistemele să fie tot mai fragile și mai vulnerabile. De menționat în acest sens, împrumuturile ipotecare pe care băncile le-au acordat unei clientele cu o capacitate necorespunzătoare de a rambursa datoriile. Așa cum menționa Lucian Croitoru „*Creditorii ipotecari au împachetat, apoi alte instituții financiare au reîmpachetat, fără prea mari restricții, aceste împrumuturi proaste pe tot globul și le-au comercializat în volume nemaîntâlnite. În mare, cam acesta este setul de explicații pentru criza financiară actuală.*”¹

Concomitent, dezvoltarea excesivă a sectorului financiar în majoritatea țărilor europene și în SUA s-a realizat în detrimentul sectorului industrial, mărin­d astfel excesiv dependența economiile respective de sectorul financiar. De altfel, se poate observa că țările care au menținut puternice sectoare industriale, asociate cu baze de cercetare științifică și inovare, traversează mult mai ușor criza economică (ex. Germania).

Nu este mai puțin importantă problema de natură etică pe care a generat-o criza financiară. Astfel, pierderile sectorului financiar în general, ale sectorului bancar în special, au fost *naționalizate* în unele cazuri, mărin­du-se prin aceasta datoriile publice și implicit realizându-se un transfer al poverii stabilizării pe umerii contribuabililor.

Criza financiară actuală, declanșată de creditele ipotecare cu nivel de risc ridicat acordate în SUA și de produsele derivate din acestea, s-a extins la nivel mondial din cauza integrării sporite a piețelor, ceea ce a evidențiat că modalitățile de reglementare și supraveghere a piețelor financiare nu au fost suficient de convergente nici la nivelul UE, nici la nivel internațional. De asemenea, criza a condus la o raționalizare drastică a politicilor de creditare, ceea ce a determinat scumpirea creditelor, afectând creșterea economică și ocuparea forței de muncă.

Totodată, practicile inadecvate de gestionare a riscurilor, acordarea de credite cu încălcarea principiilor de prudență bancară, îndatorarea excesivă

¹ În apărarea piețelor – 2012

(efectul multiplicator), nerespectarea obligațiilor de diligență și retragerea bruscă de lichidităților au fost identificate drept riscuri importante la adresa instituțiilor financiare, de natură a afecta stabilitatea financiară.

În contextul celor de mai sus, s-a manifestat astfel ca o prioritate de prim rang implementarea unor măsuri de îmbunătățire a cadrului de reglementare a serviciilor financiare în Uniunea Europeană, de creștere a transparenței, dar și măsuri pe linia asigurării stabilității financiare și diminuării impactului riscului sistemic.

3. Raportul de Larosière; Etapă în reformarea sistemelor de supraveghere a piețelor financiare

Supravegherea piețelor financiare în Europa s-a bazat pe conceptul evoluției, conform căruia Structura Lamfalussy a Comitetelor de Supraveghere realizează o convergență semnificativă în exercitarea acestei activități la nivelul statelor membre UE.

Lansarea procesului Lamfalussy în 2001 a vizat instituirea unui mecanism care trebuia să asigure o convergență a practicilor europene în domeniul supravegherii financiare și să permită legislației comunitare în materie de servicii financiare să răspundă rapid și flexibil la evoluțiile piețelor financiare.

În conformitate cu această abordare, procesul de reglementare a piețelor financiare a fost structurat pe patru paliere, respectiv:

- Nivelul 1 - legislația cadru, ce stabilește principiile de bază și definește competențele de execuție; se adopta prin codecizie, în urma unui proces complet și deschis de consultare, în concordanță cu principiile unei bune legiferări, între Consiliul Europei și Parlamentul European;
- Nivelul 2 – Comisia proceda la adoptarea formală a detaliilor tehnice, în cadrul măsurilor de punere în aplicare. Măsurile de implementare erau avizate în prealabil de comitetele de supraveghere competente (CEBS, CESR, CEIOPS - comitetele de nivel 3), urmând procedura de consultare a comitetelor de nivel 2 (European Securities Committee, European Banking Committee și European Insurance and Occupational Pensions Committee). Și în cadrul proceselor de nivel 2, Comisia ținea seama de poziția Parlamentului European;
- Nivelul 3 - Comitetul european al supraveghetorilor bancari (CEBS), Comitetul european al supraveghetorilor de asigurări și pensii ocupaționale (CEIOPS) și Comitetul autorităților europene de reglementare a piețelor valorilor mobiliare (CESR) aveau o contribuție importantă la punerea în aplicare consistentă și convergentă a directivelor UE, asigurând atât o cooperare eficientă între autoritățile naționale de supraveghere, cât și convergența practicilor de supraveghere prudențială.
- Nivelul 4 - Comisia era responsabilizată cu controlul modului în care a fost transpusă legislația Uniunii Europene în reglementările legale naționale (acquis communautaire).

De menționat că, prin punerea în aplicare a acestei arhitecturi, s-a realizat o anumită convergență în domeniul supravegherii, dar aceasta nu a fost suficient de avansată ca să trateze la nivel european actuala criză financiară.

Dată fiind natura transfrontalieră din ce în ce mai pronunțată a serviciilor bancare și nevoia de a răspunde într-o manieră coordonată în fața unor situații de criză, precum și nevoia de a aborda în mod eficace problematica riscurilor sistemice, a rezultat necesitatea ca divergențele existente între regimurile naționale de la nivelul statelor membre să fie diminuate pe cât de mult posibil. De asemenea, criza actuală a dovedit că, doar prin intervenția statelor și implicit a băncilor centrale, în principal Banca Centrală Europeană, marile grupuri financiar-bancare au putut supraviețui, în interesul general al menținerii stabilității financiare.

În acest context, la nivelul Uniunii Europene s-a resimțit tot mai acut nevoia unor modalități de reglementare și supraveghere mai coerente și mai eficace, aplicate în mod corespunzător, dar nu excesiv de împovărătoare, pentru a reduce riscul unor viitoare crize financiare și pentru a garanta condiții egale de concurență de la o țară la alta, precum și între toți participanții la piață.

În acest context, în octombrie 2008, José Manuel Barroso - președintele Comisiei Europene a solicitat lui Jacques de Larosière, fost președinte al Băncii Centrale a Franței, să prezideze o comisie formată din opt specialiști independenți recunoscuți la nivel internațional (Leszek Balcerowicz - fost ministru de finanțe al Poloniei, fost președinte al Băncii Centrale a Poloniei, Callum Mc Carthy - fost președinte al Autorității de Supraveghere Britanică, Rainer Masera - fost conducător al grupului financiar SAN PAOLO IMI, Lars Nyberg - vicepreședinte al Băncii Centrale a Suediei, membru al Comitetului de Supraveghere Bancară de la Basel, Otmar Issing - fost membru al Consiliului de Administrație al BCE, Onno Ruding - fost ministru de finanțe al Olandei, fost conducător al grupului Citicorp, José Pérez Fernandez - fost membru al Consiliului de Administrație al Băncii Centrale a Spaniei) care să facă recomandări concrete pe linia reformării domeniului reglementării și supravegherii piețelor financiare europene.

Raportul a fost publicat în februarie 2009 și a cuprins următoarele capitole:

1. Cauzele crizei financiare;
2. Recomandări ale măsurilor politice și de reglementare;
3. Recomandări ale măsurilor în domeniul supravegherii la nivel UE;
4. Recomandări ale măsurilor în domeniul colaborării internaționale.

Raportul a scos în evidență importanța supravegherii macroprudențiale în vederea monitorizării și evaluării pericolelor potențiale pentru stabilitatea financiară, context în care s-au desprins următoarele deziderate:

- necesitatea evitării politicilor monetare prea laxe, necesitatea analizării apariției „*baloanelor financiare*”, aplicarea unei politici monetare restrictive în condițiile creșterii nesustenabile a capitalurilor sau a creditelor;
- necesitatea reformării reglementărilor Acordului de capital Basel II prin creșterea nivelului și calității structurii capitalului (capital de nivel I), abordare anticiclică, abordarea provizionării, limitarea și măsurarea riscului de lichiditate, reglementarea mai strictă a elementelor din afara bilanțului,

definirea comună a capitalului propriu. Actuala criză a demonstrat că principiile și metodologiile de administrare a riscurilor bancare promovate de Acordul de Capital Basel II și-au dovedit limitele, fiind mult prea sofisticate și relaxate;

- noua structură la nivel european – Autoritate europeană pentru valori mobiliare și piețe (European Securities and Markets Authority) va supraveghea activitatea agenților de rating, odată cu regândirea rolului pe care acestea o îndeplinesc în cadrul sistemului financiar;
- întărirea capacității de coordonare a IASB (International Accounting Standards Board), extinderea rolului metodei marcării la piață, îmbunătățirea metodelor de evaluare a titlurilor de valoare;
- necesitatea reglementării și supravegherii oricărei componente a sistemului financiar care prezintă un risc potențial; necesitatea obligativității publicării cadrului informațional cu privire la fondurile speculative, companii de tip private equity, piețele nereglementate (OTC) și reglementarea comportamentului conducătorilor acestor instituții;
- standardizarea și simplificarea derivatelor, înființarea la nivel european a unei case de compensații și decontare pentru CDS-uri (credit default swap);
- întărirea reglementărilor în domeniul fondurilor de investiții financiare la nivel european, în principal din perspectiva protecției deponenților.

Subliniem însă că, dincolo de analizele de tip diagnostic, rolul esențial al acestui raport a constat în conturarea unui nou cadru arhitectural de supraveghere a sistemului financiar european, structurat pe doi piloni:

- A) Pilonul I - În vederea exercitării supravegherii macroprudențiale, înființarea Consiliului European de Risc Sistemic (European Systemic Risk Council – ESRC). Acesta se constituia sub egida BCE și a Comisiei Europene și avea drept responsabilități supravegherea macroprudențială și managementul riscurilor sistemice, cu obiectivul de a monitoriza și evalua amenințările potențiale la adresa stabilității financiare, determinate atât de evoluțiile macroeconomice, cât și ale sistemului financiar. Acest consiliu avea rolul de a furniza evaluări privind creșterea expunerii la riscuri la nivelul sistemului economic și financiar, și emiterea de recomandări privind măsurile necesare contracarării efectelor acestora. În acest context, rolul primordial în realizarea unei activități eficiente de supraveghere macroprudențială urma să-l aibă băncile centrale din statele membre UE și BCE. De altfel, guvernatorii celor 27 de bănci centrale și președintele BCE au fost incluși în conducerea ESRC. Crearea ESRC soluționa una dintre problemele fundamentale evidențiate în contextul crizei, și anume vulnerabilitatea sistemului financiar în fața unor riscuri sistemice;
- B) Pilonul II - Crearea unui nou Sistem European de Supraveghere Financiară (European System of Financial Supervision - ESFS) care transforma comitetele de nivel trei (CEBS, CESR, CEIOPS) în autorități europene cu competență în domeniul supravegherii piețelor financiare. Astfel, la nivelul

UE, supravegherea microprudențială urma să se efectueze prin intermediul a trei autorități dedicate de supraveghere (European Banking Authority - EBA, European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA, European Securities Authority - ESA), cu competențe lărgite față de cele existente la nivelul comitetelor de nivel 3, înființate în baza reformei Lamfalussy. Acestea trebuiau să contribuie la elaborarea unui set unic de norme armonizate, la îmbunătățirea supravegherii instituțiilor transfrontaliere prin elaborarea unor cerințe și abordări comune în materie de supraveghere și să contribuie la soluționarea unor litigii între autoritățile naționale de supraveghere. Dintre obiectivele Sistemului European de Supraveghere Financiară (ESFS), pot fi menționate:

- asigurarea unui set unic de norme armonizate pe baza unor criterii/principii clar definite în legislația comunitară,
- garantarea aplicării coerente a normelor UE,
- crearea unei culturi unitare în materie de supraveghere și asigurarea de practici de supraveghere coerente prin elaborarea unor programe comune de formare profesională, participare în calitate de observatori la reuniunile colegiilor autorităților de supraveghere și prin promovarea delegării sarcinilor și responsabilităților de la o autoritate națională la alta;
- prerogative totale de supraveghere pentru anumite entități cu activități paneuropene, cu responsabilități de investigare, inspecții la fața locului și decizii de supraveghere;
- garantarea unei reacții coordonate în situații de criză prin facilitarea colaborării și schimbul de informații între autoritățile competente, verificarea fiabilității informațiilor care să ajute la definirea și implementarea deciziilor adecvate;
- autorizarea și supravegherea agenților de rating și a infrastructurilor „post-trading”;
- colectarea informațiilor macroprudențiale prin agregarea informațiilor microprudențiale pertinente pentru crearea unei baze de date europene centrale care să fie administrată de autoritățile europene de supraveghere;
- asumarea unui rol internațional încheind acorduri tehnice cu organizații internaționale și cu administrațiile țărilor terțe de același nivel, precum și prin asistarea Comisiei Europene în luarea deciziilor de echivalență referitoare la regimurile de supraveghere din țările terțe;
- măsuri de salvagardare prin crearea cadrului de exercitare a componentelor prezentate în mod exhaustiv și detaliat în legislația sectorială aplicabilă, în deplină conformitate cu prevederile Tratatului de la Lisabona.

De menționat că, în anul 2010, Parlamentului European și Consiliul Europei au emis un set de regulamente care au avut rolul de a transpune în legislația comunitară recomandările Raportului de Larosière, punând astfel bazele unui nou Sistem European al Supraveghetorilor Financiară (SESF). La data analizei, se poate constata că Autoritatea bancară europeană (EBA), înființată în 2011,

precum și Sistemul european de supraveghere financiară (SESF) în ansamblu, au îmbunătățit în mod semnificativ cooperarea dintre autoritățile de supraveghere bancară din cadrul Uniunii europene. EBA a adus contribuții importante la crearea unui cadru unic de reglementare pentru serviciile financiare din Uniune și a avut un rol fundamental în punerea în aplicare cu consecvență a recapitalizării instituțiilor de credit importante din Uniune, convenită de reuniunea la nivel înalt a zonei euro din 26 octombrie 2011, în conformitate cu orientările și condițiile adoptate de către Comisie referitoare la ajutoarele de stat.

4. Mecanismul unic de supraveghere; Rolul Băncii Centrale Europene

Uniunea Bancară Europeană reprezintă un nou pas spre asigurarea integrării și convergenței în domeniul supravegherii bancare. Actuala criză economică și financiară a demonstrat că integritatea monedei unice și a pieței europene sunt amenințate de fragmentarea sectorului financiar, context în care intensificarea integrării supravegherii bancare, pentru a consolida Uniunea, a restabili stabilitatea financiară și a pune bazele redresării economice, a devenit obiectiv fundamental. Totodată, se consideră că menținerea și dezvoltarea pieței interne a serviciilor bancare este esențială pentru a stimula creșterea economică în Uniune și finanțarea adecvată a economiei reale. A rezultat astfel că, pe lângă îmbunătățirea cadrului de reglementare la nivelul Uniunii, trebuie reasezate și instituțiile de supraveghere, astfel încât acestea să fie capabile să supravegheze piețe și instituții extrem de complexe și interconectate.

Ulterior implementării reformei de Larosière, competențele de supraveghere a instituțiilor de credit la nivel individual au rămas în cea mai mare parte la nivelul autorităților naționale, criza demonstrând însă că simpla coordonare între acestea nu a fost suficientă, în special în contextul unei monede unice. A rezultat astfel că, pentru a menține stabilitatea financiară în Uniune, trebuie accelerată integrarea responsabilităților în materie de supraveghere. Acest lucru este deosebit de important pentru a asigura o imagine de ansamblu coerentă și exactă asupra unui întreg grup bancar și a solidității sale în ansamblu, dar și pentru a reduce riscul unor interpretări diferite și decizii contradictorii la nivel de entitate individuală.

Așa cum sublinia Guvernatorul Băncii Naționale a României Mugur Isărescu, în cadrul disertației "*Uniunea Bancară principii, provocări, perspective*", susținute cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Lucian Blaga din Sibiu, necesitatea unei astfel de construcții derivă din:

- ***Lipsa unor ingrediente instituționale esențiale pe linia asigurării stabilității financiare la nivelul Uniunii Europene***, în contextul în care s-a observat o influență negativă reciprocă între bănci și state, practic un cerc vicios al costurilor de finanțare. Concluzia este fundamentată pe situația sectorului public care a afectat stabilitatea sectorului bancar (vezi cazul Greciei), dar și pe influența negativă pe care situația sistemului bancar din unele state europene a generat-o asupra finanțelor publice (vezi cazul Irlandei și Ciprului). De asemenea, s-a constatat o fragmentare a pieței financiare unice de - a lungul granițelor naționale, înregistrându-se diferențe semnificative de facto între condițiile monetare pentru companii și populație la nivelul statelor membre, dar și o restricționare a fluxurilor de

capital de la centru către periferie, ca rezultat al perspectivei naționale a activității de supraveghere. Toate aceste vulnerabilități au avut ca efect întreruperea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare;

- O uniune monetară nu poate funcționa în contextul existenței de facto a restricțiilor interne de capital și a diferențelor majore dintre condițiile financiare la nivelul statelor membre. Astfel, se impune o întrerupere a cercului vicios dintre state și bănci, ceea ce presupune două soluții: uniunea fiscală și uniunea bancară. De menționat că opinia generală este că o uniune bancară este mai puțin controversată și mai ușor de implementat decât una fiscală.

Se desprinde astfel concluzia că, în condițiile integrării piețelor financiare, stabilitatea financiară nu poate fi asigurată dacă activitatea de supraveghere rămâne la nivel național. Proiectul instituțional, ce s-a conturat la finele anului 2012 și în prima parte a anului 2013, a vizat rezolvarea acestor probleme prin constituirea unei uniuni bancare la nivelul zonei euro, cu posibilitatea celorlalte state membre ale UE de a opta pentru participarea la această uniune.

Calendarul construcției acestui sistem de supraveghere bancară integrat la nivel european a presupus următoarele etape:

12 sept. 2013	Parlamentul European adoptă propunerile Comisiei Europene Parlamentul European adoptă propunerile Comisiei Europene privind crearea unui mecanism unic de supraveghere. Mecanismul unic de supraveghere va fi înființat și va deveni pe deplin operațional după 12 luni de la intrarea în vigoare a „regulamentului”.
18 apr. 2013	Consiliul UE confirmă acordul cu Parlamentul European privind înființarea unui mecanism unic de supraveghere pentru zona euro.
19 mart. 2013	Consiliul UE, Comisia Europeană și Parlamentul European ajung la un acord Consiliul UE, Comisia Europeană și Parlamentul European ajung la un acord privind crearea unui mecanism unic de supraveghere pentru zona euro.
14 dec.2012	Consiliul European salută acordul Consiliul European salută acordul privind crearea mecanismului unic de supraveghere pentru zona euro și invită legiuitorii UE (Consiliul UE, Comisia Europeană și Parlamentul European) să ajungă rapid la un acord, astfel încât să permită concretizarea planurilor cât mai curând posibil.
13 dec.2012	Consiliul ECOFIN convine asupra supravegherii bancare europene Consiliul ECOFIN (format din miniștrii economiei și finanțelor din UE) convine în unanimitate asupra propunerii Comisiei Europene.

5 dec.2012	„Raportul celor patru președinți” Președinții Consiliului European, Comisiei Europene, Băncii Centrale Europene și Eurogrupului prezintă <i>raportul „Către o veritabilă uniune economică și monetară”</i> . Raportul stabilește o foaie de parcurs pentru crearea unei Uniuni Economice și Monetare autentice și are la bază viziunea prezentată de Herman Van Rompuy, președintele Consiliului European, în luna iunie 2012.
27 nov. 2012	Banca Centrală Europeană întâmpină favorabil propunerile Comisiei Europene
12 sept. 2012	Comisia Europeană prezintă propuneri legislative Comisia Europeană prezintă proiecte de regulamente și comunicări privind crearea mecanismului unic de supraveghere. Acestea includ: conferirea unor atribuții specifice de supraveghere BCE; alinierea rolului și responsabilităților EBA la noul cadru de supraveghere bancară; <u>formularea unei „Foi de parcurs către o uniune bancară”</u> .
29 iun. 2012	Declarația reuniunii la nivel înalt a zonei euro Șefii de stat sau de guvern din zona euro decid înființarea unui mecanism unic de supraveghere pentru bănci și conferă BCE atribuții specifice de supraveghere
26 iun. 2012	Consiliul European: Către o veritabilă uniune economică și monetară Raportul <i>„Către o veritabilă uniune economică și monetară”</i> al președintelui Consiliului European recomandă crearea unei uniuni bancare și prezintă o viziune privind viitorul Uniunii Economice și Monetare, respectiv modul în care aceasta poate contribui în mod optim la creșterea economică, crearea de locuri de muncă și stabilitate.
30 mai 2012	Comisia Europeană a solicitat realizarea unei uniuni bancare Comisia Europeană promovează trecerea la o supraveghere financiară integrată în vederea restabilirii încrederii în bănci și în euro.

Uniunea Bancară se fundamentează pe patru piloni:

I. Reglementare unitară

II. Mecanismul unic de supraveghere

Așa cum am menționat mai sus, Banca Centrală Europeană (BCE) își va asuma noi atribuții în materie de supraveghere bancară în cadrul mecanismului unic de supraveghere. Mecanismul unic de supraveghere va crea un nou sistem de supraveghere financiară, format din BCE și autoritățile naționale competente din țările UE participante. Printre acestea se numără atât cele care au adoptat euro, cât și cele care nu au adoptat euro, dar care au hotărât să inițieze o cooperare strânsă cu mecanismul unic de supraveghere. Se preconizează că BCE își va exercita noile responsabilități în materie de supraveghere bancară începând cu toamna anului 2014, după 12 luni de la intrarea în vigoare a regulamentului de creare a autorității de supraveghere.

Încredințarea BCE a rolului central în cadrul Mecanismului unic de supraveghere a fost determinată de reputația consolidată, cu expertiză în domeniul financiar și independența operațională a acestei instituții. De asemenea a existat și o oportunitate legală, întrucât prevederile existente în Tratatul privind funcționarea UE [Art. 127 (6)] permit în mod explicit încredințarea unui astfel de mandat BCE. Nu mai puțin important a fost și criteriul sinergiei existente între supravegherea bancară, funcția de împrumutător de ultimă instanță și supravegherea sistemelor de plăți. Totodată, BCE era singura instituție care putea combina eficient supravegherea micro - cu cea macroprudențială.

În cadrul noului sistem de supraveghere, BCE va supraveghea în mod direct instituțiile de credit semnificative. BCE va colabora îndeaproape cu autoritățile naționale competente în vederea supravegherii tuturor celorlalte instituții de credit, sub monitorizarea generală a BCE. BCE poate să decidă în orice moment să își asume responsabilitatea pentru o instituție de credit mai puțin semnificativă.

Decizia privind caracterul semnificativ al unei instituții de credit se bazează pe următoarele criterii:

- Criterii de importanță la nivel european, respectiv valoarea activelor depășește 30 mld. EUR sau banca are activități transfrontaliere vaste;
- Criterii de importanță la nivel național, respectiv valoarea activelor depășește 5 mld. EUR și 20% din PIB-ul statului membru, se regăsește între primele 3 cele mai semnificative instituții de credit ale statului membru – criteriu facultativ;
- Criterii de ordin fiscal european, respectiv primește asistență financiară directă a UE prin EFSF/ESM.

De menționat că, la data analizei, în baza criteriilor mai sus menționate, sfera de acoperire a MUS ar acoperi circa 130 de grupuri bancare din zona EURO, însumând aproximativ 85% din activele bancare europene.

Autoritatea Bancară Europeană va urmări asigurarea consistenței aplicării setului de reguli unice atât în cadrul MUS, cât și în statele membre din afara acestuia.

III. Mecanismul unic de soluționare a crizelor bancare

Rezoluția bancară presupune reorganizarea unei bănci cu probleme (prin proces fie administrativ fie judiciar) care urmărește menținerea stabilității financiare, continuitatea serviciilor bancare și revitalizarea băncii.

În plus față de tehnicile tradiționale de reorganizare, rezoluția bancară utilizează instrumente specifice (de ex. bănci punte, fuziune forțată, achiziții asistate, vânzări parțiale de active) pentru a atinge obiectivele de mai sus.

Procesul este gestionat de o autoritate de rezoluție care poate fi diferită în țările membre (bancă centrală, autoritate de supraveghere financiară, schemă de garantare a depozitelor, minister de finanțe, autoritate specială).

Practic, Comisia Europeană a propus un mecanism unic de rezoluție pentru uniunea bancară. Acesta are rolul de a completa mecanismul unic de supraveghere, operațional la sfârșitul anului 2014, ce permite Băncii Centrale Europene (BCE) să supravegheze în mod direct băncile din zona euro și din alte state membre care decid să adere la uniunea bancară. Mecanismul unic de rezoluție garantează că, în cazul în care, în pofida unei supravegheri mai stricte, o bancă a cărei activitate face obiectul mecanismului unic de supraveghere s-ar confrunta cu dificultăți grave, rezoluția sa este gestionată în mod eficient, reducând la minimum costurile suportate de contribuabili și de economia reală.

Mecanismul unic de rezoluție ar funcționa, după cum urmează:

- BCE, în calitate de organism de supraveghere, ar atrage atenția atunci când o bancă din zona euro sau stabilită într-un stat membru care participă la uniunea bancară s-ar confrunta cu dificultăți financiare grave și ar trebui să facă obiectul procedurii de rezoluție;
- un Comitet unic de rezoluție, format din reprezentanți ai BCE, ai Comisiei Europene și ai autorităților naționale competente (și anume, cele ale statelor în care se află sediul central al băncii, precum și sucursale și/sau filiale ale acesteia), ar pregăti rezoluția băncii. Acest comitet ar avea competențe largi pentru a analiza și a defini modul de abordare a rezoluției unei bănci: ce instrumente trebuie utilizate și cum ar trebui să se implice Fondul european de rezoluție. Autoritățile naționale de rezoluție ar fi implicate îndeaproape în această activitate;
- pe baza recomandării Comitetului unic de rezoluție, sau din proprie inițiativă, Comisia ar hotărî dacă și când să aplice unei bănci procedura de rezoluție și să stabilească un cadru privind utilizarea instrumentelor de rezoluție și a fondului. Din motive juridice, decizia finală nu ar putea să aparțină Comitetului;

- sub supravegherea Comitetului unic de rezoluție, autoritățile naționale de rezoluție ar fi responsabile de punerea în aplicare a planului de rezoluție;
- Comitetul unic de rezoluție ar supraveghea rezoluția. Acesta ar monitoriza punerea în aplicare la nivel național de către autoritățile naționale de rezoluție și, în cazul în care o autoritate națională de rezoluție nu se conformează deciziei sale, ar putea să adreseze în mod direct ordine executive băncilor aflate în dificultate majoră;
- un Fond unic de rezoluție bancară se va înființa sub controlul Comitetului unic de rezoluție pentru a asigura că, în timpul procesului de restructurare, banca beneficiază de un sprijin financiar pe termen mediu. Fondul respectiv ar fi finanțat prin contribuții ale sectorului bancar, înlocuind fondurile naționale de rezoluție ale statelor membre care fac parte din zona euro și ale statelor membre care participă la uniunea bancară, astfel cum se prevede în proiectul de directivă privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.

În cadrul Consiliului European din 27-28 iunie 2013, liderii UE și-au stabilit obiectivul de a ajunge la un acord privind mecanismul până la sfârșitul anului 2013, astfel încât acesta să poată fi adoptat înainte de încheierea actualei legislaturi a Parlamentului European, în 2014. În aceste condiții, mecanismul ar putea fi aplicat începând din ianuarie 2015, simultan cu Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare. De menționat că în cadrul Consiliului European din 19-20 decembrie 2013, s-a convenit asupra abordării generale și concluziilor specifice cu privire la mecanismul unic de rezoluție (MUR). De asemenea, Consiliul European a solicitat organelor legislative să adopte MUR înainte de încheierea actualei legislaturi.

IV. Schema unică de garantare a depozitelor

În contextul existenței unor controverse majore între statele membre cu privire la necesitatea și designul acestei componente a mecanismului unic de rezoluție bancară, perspectivele constituirii unei astfel de structuri sunt incerte. Guvernatorul Băncii Naționale a României sublinia drept factor care diminuează șansele de reușită ale unui astfel de proiect, asimetria evidentă între Nord și Sud în ceea ce privește costurile finanțării.

Totuși, măsuri în această direcție au fost deja implementate la nivelul Uniunii Europene, și anume:

- Acoperirea schemelor naționale de garantare a depozitelor – nivel armonizat de 100.000 EUR/deponent/instituție de credit;
- Simplificarea procedurilor de rambursare a depozitelor garantate: reducerea termenelor de plată și îmbunătățirea modalităților de finanțare.

De menționat că Raportul de Larosière (2009) nu susținea ideea punerii împreună a resurselor schemelor de garantare a depozitelor din statele membre,

considerând că armonizarea seturilor de reguli aferente acestora ar trebui să fie suficientă.

În ceea ce privește schemele de garantare a depozitelor, proiectul uniunii bancare nu include în prezent o schemă unică la nivel supranațional. Ca o posibilă etapă intermediară în această direcție, se urmărește adoptarea Directivei SGD și stabilirea unei rețele de scheme naționale de garantare a depozitelor, cu fonduri de garantare a depozitelor finanțate în mod corespunzător. Adoptarea Directivei SGD este prioritară la nivel european, datorită complementarității cu celelalte două componente ale proiectului uniunii bancare.

5. Integrarea României în cadrul Uniunii Bancare Europene

Pornind de la evidența faptului că filiale grupurilor financiare din zona euro dețin trei sferturi din activele sistemului bancar din România și două treimi din capitalul acestuia, asocierea României la Mecanismul de supraveghere unic devine o necesitate. Nu este însă mai puțin adevărat că și până acum România, în calitate de membră a Uniunii Europene, a aplicat direct Regulamentele și a transpus Directivele prudențiale în cadrul legislației primare și secundare interne, ceea ce a asigurat în mare măsură convergența cu practicile și politicile de supraveghere bancară europene.

Statele membre ale Uniunii Europene din afara zonei euro, între care se află și România, vor putea opta să participe sau nu la uniunea bancară.

Avantajele aderării la acest proiect vizează:

- întărirea stabilității financiare, creșterea încrederii în sistemul bancar național datorită armonizării practicilor de supraveghere și a schemelor de garantare a depozitelor, precum și susținerea creditării și a creșterii economice ca urmare a reducerii fragmentării piețelor financiare europene;
- evitarea eventualelor distorsiuni în planul competiției;
- este preferabilă participarea la construcția unui mecanism căruia România i se va alătura în mod necesar odată cu adoptarea euro;
- înlăturarea unui stimulente pentru dezintermediere, inclusiv din motive conjuncturale care țin de grupurile bancare din țara de origine.

Printre dezavantajele pe care le-ar atrage participarea României la acest mecanism, menționez:

- o reducere a instrumentelor și a puterii de decizie rămase la nivel național, în principal în domeniul supravegherii prudențiale și al rezoluției bancare;
- conduce la o serie de cheltuieli determinate de contribuțiile naționale la finanțarea mecanismelor implementate, în mod deosebit pentru mecanismul unic de rezoluție și pentru schemele de garantare a depozitelor.

Potrivit Memorandumului „*Poziția României privind măsurile de consolidare a Uniunii Economice și Monetare (UEM)*”, România susține crearea unei veritabile uniuni bancare și procesul de consolidare a guvernanței din zona euro, considerând însă că acest proces nu trebuie să fie în detrimentul statelor membre aflate în afara zonei euro și să contribuie, astfel, la fragmentarea Uniunii Europene.

De asemenea, în opinia BNR, extinderea sferei de cuprindere a MUS, astfel încât aceasta să includă toate statele membre din Uniunea Europeană, ar fi oportună după o perioadă rezonabilă de tranziție.

BNR consideră că implementarea MUS trebuie să țină seama de necesitatea asigurării unui echilibru între fezabilitate și celeritate, având în vedere etapizarea asumării de BCE a responsabilităților efective în privința supravegherii instituțiilor de credit la nivelul zonei euro, în colaborare și prin delegare de atribuții către supraveghetorii naționali relevanți.

În această perspectivă, în opinia BNR, rămân în continuare o serie de aspecte care trebuie să fie abordate, respectiv:

- I. este necesară implementarea în paralel într-un ritm rezonabil și a celorlalte două componente ale Uniunii Bancare – MUR și rețeaua de scheme de garantare a depozitelor, având în vedere complementaritatea pilonilor Uniunii Bancare, conștientizând și soluționând din punct de vedere politic implicațiile semnificative ale acestora asupra finanțelor publice din statele membre;
- II. este necesară evaluarea posibilelor consecințe negative ale implementării în zona euro a MUS/Uniunii Bancare ce se pot manifesta în statele membre din afara zonei euro și adoptarea unor măsuri pentru eliminarea acestora. Astfel, pot avea loc fragmentarea suplimentară a sectoarelor financiare ca urmare a unei posibile modificări a structurii bancare din țările gazdă non-euro, prin transformarea de către băncile-mamă a filialelor în sucursale, precum și apariția unor posibile efecte de stimulare a dezintermedierii financiare, inclusiv din rațiuni conjuncturale;
- III. implementarea unui cadru de supraveghere prudențială pe două paliere, cea exercitată de BCE și cea exercitată de autoritățile naționale, face necesară identificarea unui mecanism eficace de cooperare între aceste organisme și clarificarea mecanismelor concrete de soluționare a eventualelor deferențe de opinie între autoritățile home-host.

Totodată, BNR subliniază problema accesului la facilitățile de lichiditate ale BCE. Accesul la facilitățile ESM și ELA (Emergency Liquidity Assistance) este posibil pentru băncile din zona euro, dar nu și pentru cele din afara zonei euro, ceea ce poate determina o asimetrie concurențială în cadrul sistemelor bancare naționale.

Drept concluzie, prin intermediul Raportului asupra stabilității financiare 2013, BNR subliniază necesitatea asigurării unui raport echitabil între drepturile și obligațiile fiecărui stat membru participant și configurarea atentă și echilibrată a modului concret în care statele membre din afara zonei euro ar putea participa la mecanismul unic de supraveghere, respectiv la Uniunea Bancară.

6. Concluzii

În contextul celor arătate mai sus, putem concluziona că un sistem unic de supraveghere la nivelul Uniunii Europene poate asigura că toate instituțiile de credit sunt supuse unor reguli și practici convergente de supraveghere prudențială. Totodată, un supraveghetor supranațional va fi mult mai bine plasat pentru a evalua riscurile generate de activitățile transfrontaliere, consolidând astfel stabilitatea financiară și încrederea în zona euro și cea emergentă. De menționat și că existența unui mecanism unificat de soluționare a crizelor bancare va instituționaliza solidaritatea între sistemele financiare și economice naționale ce se vor confrunta cu crize economice majore în perioada următoare.

Bibliografie

- A. Sinha - Financial Sector Regulation and Implications for Growth, BIS 2011;
- Ágnes NAGY și colectivul - Raportul de Larosière în oglinda noii structuri europene a supravegherii financiare, Economie teoretică și aplicată Volumul XVII (2010);
- Cosimano T F and D S Hakura (2011): "Bank behaviour in response to Basel III: a cross-country analysis", Working Paper no 11/119, International Monetary Fund, Washington;
- Daniel Dăianu (Revista Capital 2013): De ce reglementarea/supravegherea a eșuat;
- Daniel Dăianu –Când finanța subminează economia și corodează democrația, Editura Polirom 2012;
- Johan A. Lybeck – Istoria globală a crizei financiare (2007 – 2010), Editura Polirom 2012;
- Lucian Croitoru – În apărarea piețelor, Editura Curtea veche 2012;
- Mugur Isărescu - Criza financiară internațională și provocări pentru politica monetară din România, Disertație susținută cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca 2010;
- Mugur Isărescu, Uniunea Bancară principii, provocări, perspective, Disertație susținute cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Lucian Blaga din Sibiu 2013;
- David Green (2011): The relationship between the objectives and tools of macroprudential and monetary policy. Financial Markets Group. London School of Economics. Special Paper no 200. May;
- <http://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.ro.html>;
- Comisia Europeană – Comunicat de presă privind mecanismul unic de rezoluție pentru uniunea bancară, 10.07.2013;

Banca Națională a României - Raportului asupra stabilității financiare 2013 (octombrie 2013);
Financial Stability Institute (2010): "2010 FSI survey on the implementation of the new capital adequacy framework", Occasional Paper no 9;
Institute of International Finance (2011): The cumulative impact on the global economy of changes in the financial regulatory framework;
International Monetary Fund (2007); World Economic Outlook, Aprilie;
Rezoluția Parlamentului European din 9 octombrie 2008 conținând recomandări către Comisie privind urmărirea rezultatelor procesului Lamfalussy: o viitoare structură de supraveghere (2008/2148(INI)).

Codul seriei

ISSN 1222-5401



9 1771222 1540001

Codul volumului

ISBN 973-159-173-7



9 1769731 1591735