



Eugeniu Voinescu
„În portul Constanța” (1894)

*Colecția de Artă
a Băncii Naționale a României*

Uniunea Bancară: de la proiect la realitate

Disertație

cu ocazia decernării titlului de *Doctor Honoris Causa*
al Academiei Navale „Mircea cel Bătrân” din Constanța

Mugur Isărescu

Constanța, 5 iunie 2014

Cuprins

Soluții pe plan internațional la vulnerabilitățile instituționale și imperfecțiunile pieței relevate de criza financiară.....	3
Particularități la nivel european.....	7
Elementele constitutive ale Uniunii Bancare.....	12
– Setul unic de reglementări.....	14
– Mecanismul unic de supraveghere.....	19
– Mecanismul unic de rezoluție.....	25
– Armonizarea schemelor de garantare a depozitelor.....	29
România și Uniunea Bancară.....	33

Soluții pe plan internațional la vulnerabilitățile instituționale și imperfecțiunile pieței relevate de criza financiară

Unde ne aflăm din perspectiva viziunii privind reformarea sistemului financiar internațional?

- Externalitățile negative ale sistemului financiar domină percepția publică în urma crizei financiare globale:
 - ✓ Costul direct al salvării unor instituții financiare
 - ✓ Costul indirect asociat recesiunii economice



Orientarea politicilor publice către prevenirea crizelor viitoare, determinată de „furie și resentimente manifestate în rândul publicului” (Crocket, 2011)

- Totuși, creșterea economică robustă pur și simplu nu poate fi realizată fără contribuția sistemului financiar
 - ✓ Obiectivul asigurării stabilității financiare trebuie îmbinat cu cel al menținerii potențialului sistemului financiar de a genera creștere economică

De ce funcționarea relativ neîngrădită a piețelor a condus la criza financiară?

- Funcționarea corespunzătoare a piețelor a fost distorsionată de:
 - ✓ Garanții formale și informale
 - ✓ Problema principal-agent
 - necorelarea intereselor părților implicate
 - asimetrie informațională
 - ✓ Subestimarea evenimentelor cu probabilitate scăzută



Asumarea unor riscuri excesive

- Niciun efort de reformare viabilă a sistemului financiar nu poate să nu pornească de la aceste surse ale eșecului piețelor
 - ✓ Suprareglementarea ar trebui evitată: „**așa cum focul nu se stinge cu foc, complexitatea nu poate fi combătută cu complexitate**” (Madouros și Haldane, 2012)

Ce trebuie remediat astfel încât sistemul financiar să poată funcționa eficient?

- **Aria de acoperire a activității instituțiilor financiare** ➡ interzicerea implicării în anumite activități riscante, în vederea protejării funcțiilor esențiale ale acestora
 - ✓ Reintroducerea separării activității bancare comerciale de cea de investiții (conform versiunii inițiale a Legii Glass-Steagall)
 - ✓ Regula Volcker: restricții severe asupra operațiunilor efectuate în nume propriu
- **Dimensiunea instituțiilor financiare** ➡ problematica “*too big to fail*”
 - ✓ Toate instituțiile financiare ar trebui să se confrunte cu riscul falimentului ca urmare a deciziilor manageriale greșite
 - ✓ Legislația standard privind falimentul este neadecvată – se impune construirea unui cadru special de soluționare, care să nu genereze riscuri inacceptabile pentru economie
- **Dimensiunea transfrontalieră** ➡ mecanismele de supraveghere trebuie să fie adaptate pentru a face față provocărilor globalizării

Particularități la nivel european

În UEM, imperfecțiunile pieței au fost augmentate de interacțiunea cu un cadru instituțional incomplet

- Influență negativă reciprocă între bănci și state – cerc vicios al costurilor de finanțare
 - ✓ Situația sectorului public se răsfrânge asupra sectorului bancar (Grecia)
 - ✓ Situația sistemului bancar se răsfrânge asupra finanțelor publice (Irlanda, Cipru)
- Fragmentarea pieței financiare unice de-a lungul granițelor naționale
 - ✓ Diferențe semnificative *de facto* între condițiile monetare pentru companii și populație la nivelul statelor membre
 - ✓ Restricționarea fluxurilor de capitaluri de la centru către periferie ca rezultat al perspectivei naționale a activității de supraveghere



- Întreruperea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare

Arhitectura instituțională inițială...

Fundament conceptual:

- Sincronizarea ciclurilor de afaceri între statele membre se produce spontan după adoptarea monedei unice
- Mecanismele naționale sunt suficiente din perspectiva absorbției eventualelor șocuri asimetrice
- Sectorul privat este în mod esențial echilibrat și capabil de autoreglare
- Sectorul public este singura potențială sursă de instabilitate



- Design minimalist – politică monetară unică plus o frână fiscală reprezentată de Pactul de stabilitate și creștere

... nu a putut face față provocărilor realității

- Regulile fiscale s-au dovedit insuficient de puternice pentru a putea disciplina comportamentul statelor
 - ✓ Deficite ridicate în perioade de prosperitate economică
 - ✓ Persistența unor niveluri înalte ale datoriei publice în unele state
- În unele țări, convergența nominală de la momentul adoptării euro s-a dovedit insuficient de durabilă ➡ lipsa de optimalitate a politicii monetare unice
- Au lipsit instrumentele care să prevină acumularea de dezechilibre în sectorul financiar în contextul integrării financiare crescânde
 - ✓ Absența unei perspective transfrontaliere din partea autorităților de reglementare și supraveghere ➡ dificultăți în identificarea vulnerabilităților
 - ✓ Absența unui set unic de reglementări ➡ posibilitatea de arbitraj jurisdicțional
 - ✓ Absența instrumentelor de intervenție la nivel european ➡ eficiență limitată a acțiunilor corective

Soluții pentru o uniune monetară funcțională

- 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
 - ✓ Buna funcționare a mecanismului de transmisie a politicii monetare trebuie restaurată
 - ✓ În condițiile integrării piețelor financiare, stabilitatea financiară nu poate fi asigurată dacă activitatea de supraveghere rămâne la nivel național
 - ✓ Cercul vicios dintre bănci și state trebuie întrerupt ➡ două soluții posibile:



- Proiectul instituțional în curs vizează 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

Elementele constitutive ale Uniunii Bancare

Cei trei piloni ai Uniunii Bancare

- Transferul de la nivel național la nivel european al principalelor responsabilități privind supravegherea bancară
 - ✓ *Un mecanism unic de supraveghere – MUS*
- Introducerea unor prevederi comune în vederea asigurării suportului legal necesar gestionării falimentelor băncilor cu probleme
 - ✓ *Un mecanism unic de rezoluție – MUR*
- Armonizarea schemelor de garantare a depozitelor
 - ✓ *Schemă unică de garantare a depozitelor bancare ?*

Instituirea Uniunii Bancare este condiționată de actualizarea și armonizarea cadrului de reglementare și supraveghere bancară

Elementele constitutive ale Uniunii Bancare

– Setul unic de reglementări –

Setul unic de reglementări

- Criza financiară a pus în evidență necesitatea actualizării reglementărilor aplicabile sectorului bancar
 - ✓ În UE există însă problema adițională a reglementărilor diferite de la o țară la alta
- Diversitatea în materie de reglementări în interiorul Uniunii Economice și Monetare este contraproductivă (Raportul de Larosière, 2009)
 - ✓ Împiedică valorificarea potențialului pieței unice
 - ✓ Distorsionează concurența și stimulează arbitrajul jurisdicțional
 - ✓ În cazul grupurilor transnaționale, subminează eficiența administrării riscurilor și alocării capitalurilor
 - ✓ Îngreunează substanțial managementul de criză în cazul eșecului instituțiilor transnaționale

Setul unic de reglementări (2)

- Setul unic de reglementări – elaborat de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) – există deja în bună măsură
 - ✓ Completat recent cu:
 - Directiva privind cerințele de capital
 - Directiva privind redresarea și rezoluția bancară
 - Directiva privind schema de garantare a depozitelor
 - ✓ Precondiție pentru existența Uniunii Bancare
 - *software*-ul cu care va funcționa *hardware*-ul mecanismului unic de supraveghere și al celui de rezoluție bancară
 - ✓ Aplicabilitatea acestuia – spre deosebire de MUS și MUR – vizează întregul spațiu al UE

Ce se poate obține prin setul unic de reglementări?

- Eliminarea arbitrajului jurisdicțional
 - ✓ Reducerea riscului la adresa stabilității financiare la nivelul UE
- Consolidarea principiului neutralității concurențiale
 - ✓ Aceeași activitate, același risc, aceleași reguli
- Consolidarea pieței unice
 - ✓ Un sector bancar mai eficient
- Transparență sporită, generatoare de încredere

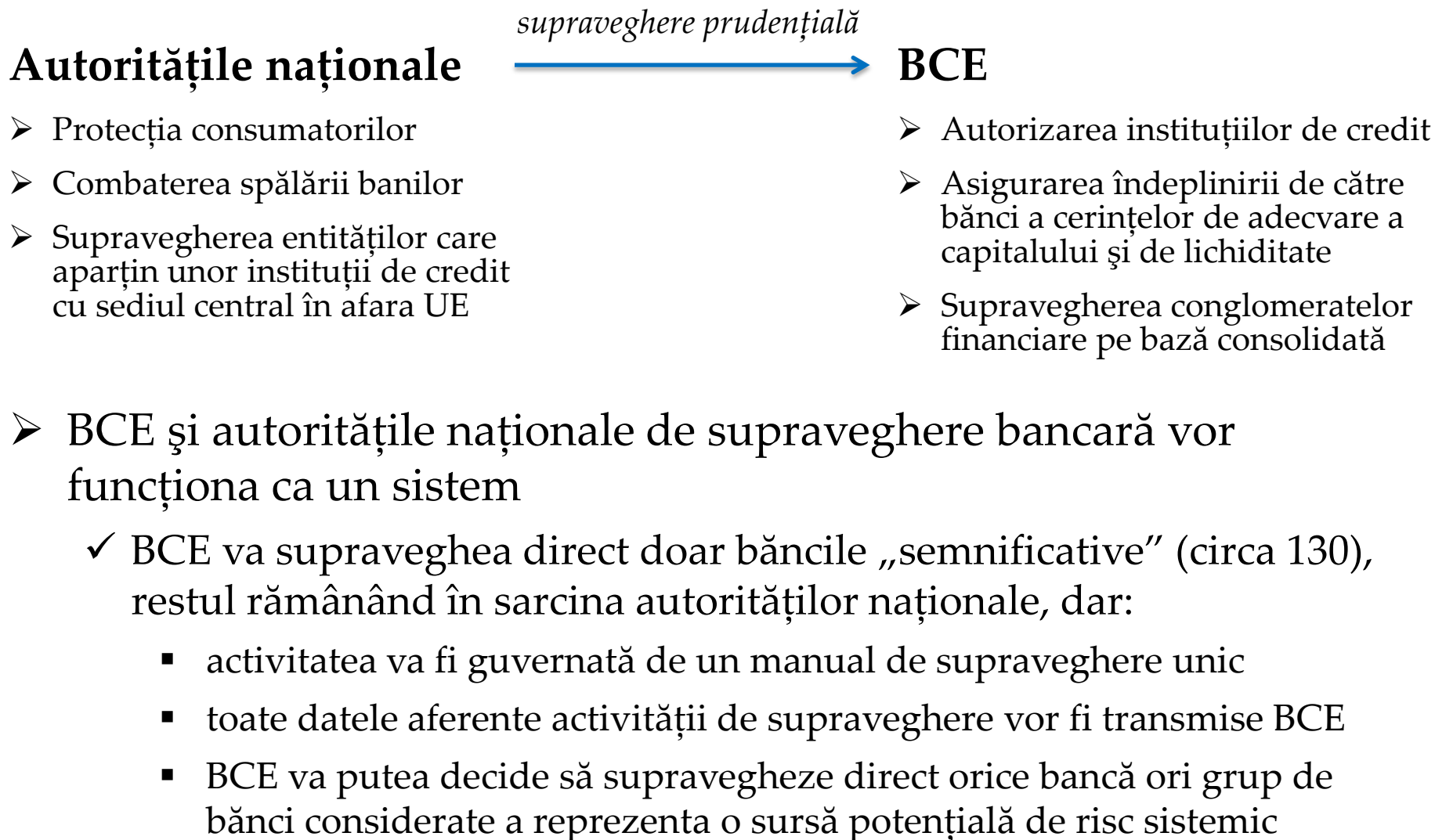
Câtă flexibilitate vor deține statele membre?

- Reglementări naționale mai stricte vor fi permise în circumstanțe justificate de existența unor riscuri la adresa stabilității financiare
 - ✓ Exemplu: cerințe de capital mai stricte pentru creditul ipotecar dacă există riscul apariției unei bule speculative
 - ✓ Reglementările mai stricte vor fi aplicabile și instituțiilor de credit din alte state membre care își desfășoară activitatea în respectivul stat
- Flexibilitate în impunerea unor cerințe adiționale (de ex., aport suplimentar de capital) pentru anumite instituții de credit, în cazul în care supravegherea identifică existența unor riscuri superioare mediei

Elementele constitutive ale Uniunii Bancare

- Mecanismul unic de supraveghere –

Mecanismul unic de supraveghere



Stadiul implementării MUS

- Regulamentul privind Mecanismul unic de supraveghere a intrat în vigoare în noiembrie 2013, iar BCE are la dispoziție 12 luni pentru operaționalizarea acestuia
 - ✓ În aprilie 2014, BCE a publicat Regulamentul – cadru care pune bazele desfășurării activității MUS
 - ✓ BCE își va asuma pe deplin atribuțiile de supraveghere începând cu 4 noiembrie 2014
- Potențialul conflict de interese generat de asumarea unui rol dual de către BCE – autoritate monetară și de supraveghere – a fost soluționat prin:
 - ✓ Implementarea unui flux decizional care separă complet cele două activități – înființarea Consiliului de Supraveghere
 - ✓ Construirea capacității instituționale a BCE pentru activitatea de supraveghere – asigurarea personalului specializat
- BCE, în colaborare cu autoritățile naționale competente, a inițiat o evaluare comprehensivă a situației bilanțiere a băncilor care vor fi supravegheate direct de aceasta, cu scopul de a obține o imagine clară a calității activelor

Argumente în favoarea BCE

- Instituție cu reputație deja consolidată, cu expertiză în domeniul financiar și independență operațională
- Oportunitate legală – prevederile Tratatului privind funcționarea UE [Art. 127 (6)] permit în mod explicit încredințarea unui astfel de mandat BCE
- Sinergia existentă între supravegherea bancară și:
 - ✓ Funcția de împrumutător de ultimă instanță
 - ✓ Supravegherea sistemelor de plăți
- Capacitatea de a combina supravegherea micro- cu cea macroprudențială

**Stabilitatea sectorului financiar facilitează
implementarea politicii monetare**

Instituirea Mecanismului unic de supraveghere nu este lipsită de provocări

- Participarea pe bază de voluntariat a țărilor din afara zonei euro ar putea crea un alt tip de fragmentare a pieței unice europene
- Având în vedere posibilitățile limitate de implicare în procesul decizional a statelor participante la Uniunea Bancară din afara zonei euro, arhitectura inițială a MUS a necesitat modificări:
 - ✓ Crearea unui organism de mediere la care să se poată apela în cazul în care o decizie a Consiliului de Supraveghere este blocată de Consiliul Guvernatorilor
 - ✓ Posibilitatea statelor non-euro de a se retrage din Uniunea Bancară dacă se consideră dezavantajate de o anumită decizie

Beneficiile Mecanismului unic de supraveghere

- Mecanismul unic de supraveghere va acționa în direcția restabilirii încrederii investitorilor și deponenților
 - ✓ Transparență crescută – activele neperformante nu vor mai putea fi ascunse în alte jurisdicții
 - ✓ Reducerea riscului sistemic prin identificarea și monitorizarea expunerilor și legăturilor financiare internaționale
- O autoritate de supraveghere transnațională va evita fragmentarea piețelor financiare pe plan european
 - ✓ Eliminarea cerințelor de adecvare a activelor și pasivelor la nivel național
 - ✓ Înlăturarea circulației capitalurilor în interiorul UEM
 - ✓ Restaurarea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare

Elementele constitutive ale Uniunii Bancare

- Mecanismul unic de rezoluție –

Mecanismul unic de rezoluție

- Consecințele transnaționale ale unei crize bancare justifică edificarea unui mecanism de rezoluție la nivel european
- **Obiectiv:** gestionarea imparțială și eficientă a crizelor bancare, astfel încât să fie minimizate consecințele negative asupra economiei și apelul la fonduri publice
- **Principii:**
 - ✓ O economie de piață funcțională presupune ieșirea de pe piață în caz de eșec
 - ✓ Costul rezoluției trebuie să fie suportat în primul rând de acționari și de creditorii
 - ✓ Implicarea fondurilor publice trebuie să fie doar una de ultimă instanță și însoțită de măsuri care să asigure neutralitatea fiscală pe termen mediu
 - ✓ Evitarea unui potențial conflict între obiective la nivelul structurii decizionale prin administrarea acestui mecanism de către o autoritate unică de rezoluție, diferită de BCE, dar cu o sferă de cuprindere instituțională și geografică similară

Mecanismul unic de rezoluție (2)

- Edificarea mecanismului prin adoptarea în Parlamentul European în aprilie 2014 a Regulamentului MUR:
 - ✓ Înființarea Comitetului unic de rezoluție care se va ocupa direct de managementul redresării și rezoluției băncilor supravegheate direct de BCE
 - ✓ Existența unor resurse financiare suficiente pentru a asigura credibilitatea sistemului
 - Fond unic de rezoluție, finanțat prin contribuții *ex ante* ale băncilor și structurat, pentru o perioadă de tranziție de opt ani, sub forma unor compartimente naționale
 - un eventual sprijin financiar din fonduri publice este tratat ca un împrumut, fiind rambursat prin taxarea *ex post* a sistemului bancar
 - ✓ Cooperare strânsă cu autoritățile naționale competente

Mecanismul unic de rezoluție (3)

- Gestionarea hazardului moral asociat implicării fondurilor publice se poate realiza prin exploatarea „ambiguității constructive” în ceea ce privește decizia acordării de asistență din aceste fonduri, de la caz la caz (Raportul de Larosière, 2009)
- Implementarea se va realiza în două etape:
 - ✓ **1 ianuarie 2015:** vor intra în vigoare prevederile privind pregătirea planificării rezoluției, colectarea informațiilor și cooperarea cu autoritățile naționale
 - ✓ **1 ianuarie 2016:** vor intra în vigoare prevederile referitoare la planificarea rezoluției, intervenția timpurie, acțiunile și instrumentele de rezoluție inclusiv *bail-in*, sub rezerva îndeplinirii condițiilor privind transferul contribuțiilor la Fondul unic de rezoluție

Elementele constitutive ale Uniunii Bancare

– Armonizarea schemelor de garantare a depozitelor –

Armonizarea schemelor de garantare a depozitelor

- Completarea Uniunii Bancare cu o schemă unică de garantare a depozitelor pare greu de realizat
- Există controverse majore între statele membre cu privire la necesitatea și *design*-ul acesteia
 - ✓ Asimetria evidentă între Nord și Sud în ceea ce privește costurile finanțării acesteia ridică probleme politice dificile
- Raportul de Larosière (2009) nu susține ideea mutualizării resurselor schemelor de garantare a depozitelor din statele membre, considerând că armonizarea seturilor de reguli aferente acestora ar trebui să fie suficientă



Compromisul la care s-a ajuns la nivel european prevede armonizarea schemelor de garantare naționale

Armonizarea schemelor de garantare a depozitelor (2)

- Măsuri în această direcție au fost deja implementate:
 - ✓ **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
- Directiva europeană adoptată de Parlamentul European în aprilie 2014 a impus finanțarea *ex ante* a tuturor schemelor naționale de garantare din UE

Avantajele armonizării schemelor de garantare a depozitelor

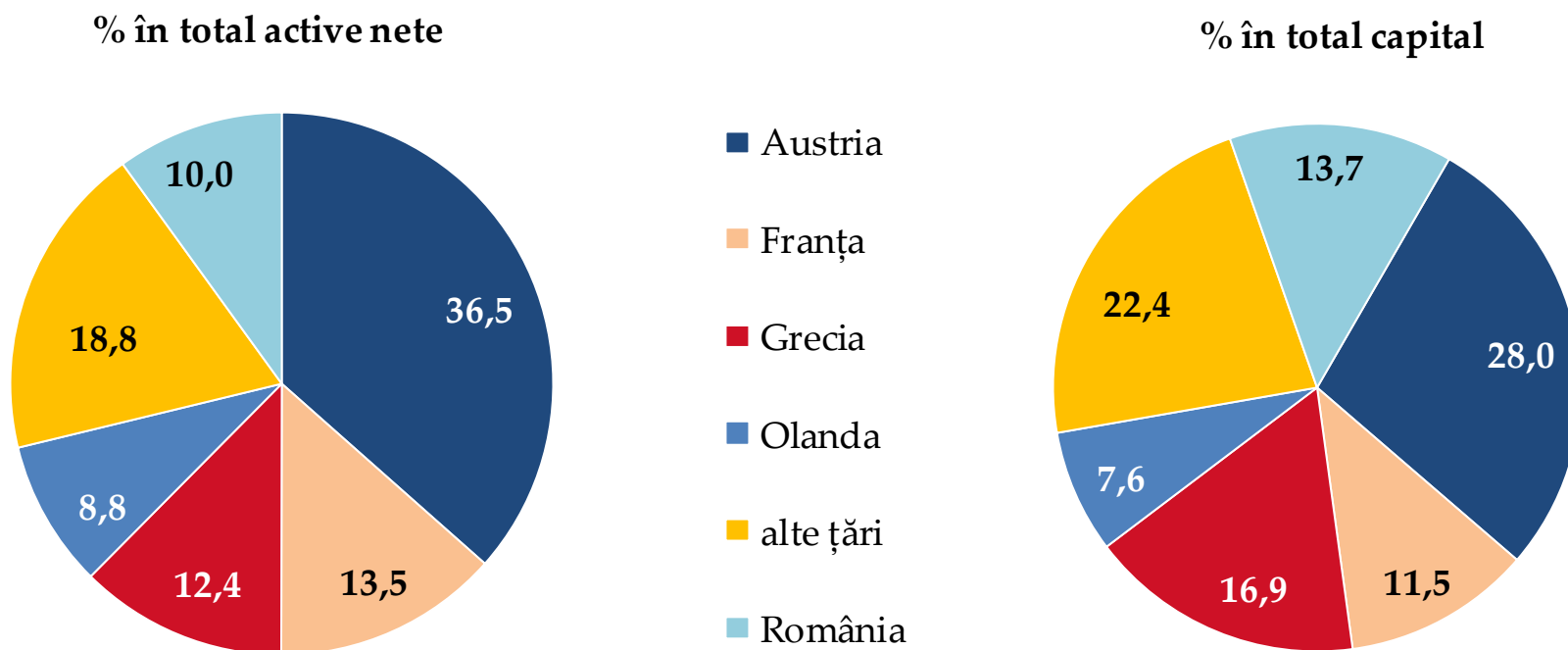
- Asigurarea tratamentului egal al deponenților din toate țările UEM – complementaritate cu Mecanismul unic de supraveghere
- Sporirea încrederii în sistemul bancar
 - ✓ Un volum mai mare de resurse este de natură să crească considerabil rezistența sistemului la șocuri
- Limitarea hazardului moral și eliminarea unor potențiale efecte prociclice
 - ✓ Contribuțiile instituțiilor bancare sunt stabilite în funcție de dimensiunea acestora și de riscurile asumate

România și Uniunea Bancară

Apartenența la Uniunea Bancară apare drept alegerea naturală ...

- ... în condițiile în care băncile din zona euro dețin peste 70 la sută din activele nete și din capitalul sistemului bancar din România

Sistem bancar (martie 2014)



Sursa: BNR

Decizia privind apartenența la Uniunea Bancară este legată strâns de cea a adoptării euro

Trecerea la euro antrenează în mod automat statutul de membru al Uniunii Bancare



Data-țintă pentru adoptarea monedei unice a fost deja fixată (2019)



Chestiunea apartenenței la Uniunea Bancară rămâne doar una de alegere a momentului



Obținerea statutului de membru al Uniunii Bancare la momentul trecerii la euro sau cât mai curând posibil?

Decizia privind apartenența la Uniunea Bancară este legată strâns de cea a adoptării euro (2)

- Argumentele pledează pentru o integrare (cât mai) rapidă în Uniunea Bancară
 - ✓ Uniunea Bancară este încă un proiect ale cărui detalii nu au fost finalizate
 - ➡ este preferabil să participi din interior la construcția unui mecanism căruia va trebui oricum să i te alături
 - ✓ Existența Uniunii Bancare va produce efecte asupra sistemului financiar din România indiferent de statutul de membru sau nemembru al acestei uniuni ➡ este preferabil să participi la adoptarea deciziilor care generează acele efecte în condițiile în care acestea vor fi oricum resimțite
 - ✓ Este de așteptat ca apartenența la Uniunea Bancară să genereze avantaje pentru statele membre
 - înlăturarea unui stimulent pentru dezintermediere din partea băncilor străine
 - supraveghere mai eficientă prin îmbunătățirea accesului la informații și eliminarea posibilității arbitrajului jurisdicțional
 - o piață mai competitivă prin reducerea distorsiunilor și a barierelor de intrare

România intenționează să se alăture Uniunii Bancare

- România și-a manifestat deja susținerea pentru crearea Uniunii Bancare și aspiră să devină parte a acesteia prin participarea la toți cei trei piloni:
 - ✓ Mecanismul unic de supraveghere
 - ✓ Mecanismul unic de rezoluție
 - ✓ Rețeaua schemelor armonizate de garantare a depozitelor bancare
- Este de așteptat ca apartenența la Uniunea Bancară să aibă drept efecte:
 - ✓ Întărirea stabilității financiare
 - ✓ Sporirea încrederii în sistemul bancar național
 - ✓ Sprijinirea unei creșteri sustenabile a creditării și activității economice

Bibliografie selectivă

Asmussen, Jorg

“Financial Stability in Europe and the Progress Towards Banking Union”, discurs susținut în cadrul evenimentului “The Way Forward for the Eurozone and Europe: A Conversation with European Policymakers”, Washington, 18 aprilie 2013

Discurs susținut în cadrul dezbaterii privind asistența financiară pentru Cipru, organizată de Comitetul de Afaceri Monetare al Parlamentului European, Bruxelles, 8 mai 2013

Constancio, Vitor

“Towards the Banking Union”, discurs susținut la cea de-a doua conferință a FIN-FSA “Banking and Supervision under Transformation”, Helsinki, 12 februarie 2013

“The Nature and Significance of Banking Union”, discurs susținut la conferința “Financial Regulation: Towards a Global Regulatory Framework?”, Londra, 11 martie 2013

Bibliografie selectivă (2)

- | | |
|---|---|
| Darvas, Zsolt,
Wolff, Guntram | “Should Non-euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism?”, Bruegel Policy Contribution, No. 06, martie 2013 |
| Larosiere, Jacques | “Future Shape of the Banking Union in the EU”, discurs susținut cu ocazia reuniunii Consiliului ECOFIN, Dublin, 12 aprilie 2013 |
| Larosière, Jacques,
Balcerowicz, Leszek,
Issing, Otmar,
Maser, Rainer,
Mc Carthy, Callum,
Nyberg, Lars, Pérez,
Jose, Ruding, Onno | “Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU”, Comisia Europeană – Grupul Larosière, Bruxelles, 25 februarie 2009 |

Bibliografie selectivă (3)

Mersch, Yves

“The Banking Union – a European Perspective: Reasons, Benefits and Challenges of the Banking Union”, discurs susținut cu ocazia seminarului “Auf dem Weg zu mehr Stabilität – Ein Dialog über die Ausgestaltung der Bankunion zwischen Wissenschaft und Praxis”, Berlin, 5 aprilie 2013

Pisani-Ferry, Jean,
Wolff, Guntram

“The Fiscal Implications of a Banking Union”, Bruegel Policy Briefs, No. 02, septembrie 2012

Schoenmaker, Dirk

“The Financial Trilemma”, Economics Letters 111, pp. 57-59, 2011.