



**UNIVERSITATEA BABEŞ-BOLYAI  
FACULTATEA DE ŞTIINŢE ECONOMICE  
ŞI GESTIUNEA AFACERILOR  
CLUJ-NAPOCA  
ŞCOALA DOCTORALĂ**



# **TEZĂ DE DOCTORAT**

**Conducător de doctorat,  
Prof.univ.dr. Ioan I. Trenca**

**Doctorand,  
Bogdan Mihai**

**Cluj – Napoca, 2020**



**UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI  
FACULTATEA DE ȘTIINȚE ECONOMICE  
ȘI GESTIUNEA AFACERILOR  
CLUJ-NAPOCA  
ȘCOALA DOCTORALĂ**



# **Uniunea Bancară Europeană: impactul asupra arhitecturii de supraveghere bancară din România**

**Conducător de doctorat,  
Prof.univ.dr. Ioan I. Trenca**

**Doctorand,  
Bogdan Mihai**

**Cluj – Napoca, 2020**

## Cuprins:

Lista abrevierilor -----	4
Lista tabelelor-----	5
Lista figurilor -----	6
INTRODUCERE-----	8
<b>CAPITOLUL I: ARHITECTURA DE SUPRAVEGHERE FINANCIAR-BANCARĂ EUROPEANĂ – CONSTRUCȚIE, MECANISME ȘI REGLEMENTĂRI -----</b>	<b>14</b>
1.1. Arhitectura de supraveghere financiară – concept, tendințe, dileme și soluții -----	14
1.1.1. Abordări privind conceptul de arhitectură de supraveghere financiară-bancară	14
1.1.2. Tendințe actuale în ceea ce privește arhitectura de supraveghere financiar-bancară-----	20
1.1.3. Integrarea funcției de supraveghere și a celei de politică monetară – dileme și provocări -----	23
1.2. Geneza arhitecturii de supraveghere financiar-bancară de la nivelul Uniunii Europene -----	28
1.2.1. Procesul Lamfalussy -----	29
1.2.2. Raportul Larosière-----	31
1.2.3. Construcția Uniunii Bancare Europene -----	34
1.2.4. Pachetul legislativ privind cerințele de capital pentru bănci -----	35
1.3. Cadrul instituțional al Uniunii Europene dedicat supravegherii bancare -----	37
1.3.1. Componenta de supraveghere microprudențială – Autoritatea Bancară Europeană -----	37
1.3.2. Componenta de supraveghere macroprudențială – Comitetul European pentru Risc Sistemic -----	41
1.3.3. Impactul recomandărilor CERS asupra politicilor macroprudențiale din România -----	45
1.3.4. Noi perspective de dezvoltare a arhitecturii de supraveghere financiară a Uniunii Europene -----	52
<b>CAPITOLUL II: UNIUNEA BANCARĂ EUROPEANĂ ȘI ARHITECTURA DE SUPRAVEGHERE BANCARĂ DIN ROMÂNIA – ANALIZĂ COMPARATIVĂ-----</b>	<b>56</b>
2.1. Uniunea Bancară Europeană – structură, mecanisme, reglementări și politici -----	56

2.1.1. Proiectul Uniunii Bancare Europene – importanță și rol -----	56
2.1.2. Cadrul unic de reglementare aferent sectorului bancar european -----	62
2.1.3. Mecanismul Unic de Supraveghere-----	66
2.1.4. Mecanismul Unic de Rezoluție-----	85
2.1.5. Schema Europeană de Garantare a Depozitelor-----	97
2.2. Cadrul instituțional de supraveghere bancară microprudențială din România-----	103
2.2.1. Repere ale evoluției sectorului bancar românesc în perioada 2009-2019 -----	103
2.2.2. Supravegherea bancară din România-----	110
2.2.3. Rezoluția bancară în România-----	121
2.2.4. Schema națională de garantare a depozitelor-----	123
2.3. Supravegherea macroprudențială – un nou pilon al arhitecturii de supraveghere financiar-bancară-----	126
2.3.1. Rolul băncilor centrale în asigurarea stabilității financiare-----	126
2.3.2. Cadrul instituțional în domeniul supravegherii macroprudențiale în România -----	128
2.3.3. Politica macroprudențială – obiective și instrumente -----	129
2.3.4. Instrumentarul macroprudențial implementat în sectorul bancar din România -----	133
 <b>CAPITOLUL III: ABORDĂRI ALE STATELOR MEMBRE CU DEROGARE CU PRIVIRE LA PARTICIPAREA LA UNIUNEA BANCARĂ. CAZUL ROMÂNIEI ---</b>	
3.1. Participarea la Uniunea Bancară Europeană: abordările statelor membre cu derogare -----	139
3.1.1. Evoluțiile economice din statele membre cu derogare-----	140
3.1.2. Pozițiile adoptate de statele membre cu derogare vis-à-vis de Uniunea Bancară -----	143
3.2. Studiu privind relația dintre nivelul de dezvoltare politică și socială și poziționarea statelor membre cu derogare față de Uniunea Bancară-----	155
3.2.1. Datele și indicatorii utilizați pentru analiză-----	155
3.2.2. Interpretarea rezultatelor -----	159
3.3. Perspectivele participării României la Uniunea Bancară Europeană-----	161
3.3.1. Argumente pro și contra aderării României la Uniunea Bancară-----	162
3.3.2. Procedura cooperării strânse cu Banca Centrală Europeană -----	168

3.3.3. Aprecieri privind modificările legislative ce se impun în perspectiva aderării României la Uniunea Bancară-----	171
3.3.4. Un posibil calendar de aderare a României la Uniunea Bancară. Implicații cu privire la calendarul adoptării monedei euro-----	173
<b>CAPITOLUL IV: EVALUAREA CUPRINZĂTOARE A SECTORULUI BANCAR - CONDIȚIE PRELIMINARĂ PENTRU PARTICIPAREA LA UNIUNEA BANCARĂ EUROPEANĂ-----</b>	<b>179</b>
4.1. Experiența exercițiilor de evaluare cuprinzătoare desfășurate de Banca Centrală Europeană-----	179
4.1.1. Exercițiul de evaluare cuprinzătoare 2013-2014-----	180
4.1.2. Evaluările cuprinzătoare desfășurate din 2015 până în prezent-----	187
4.1.3. Analiza critică a unor aspecte legate de metodologia de desfășurare a evaluărilor cuprinzătoare-----	189
4.2. Studiu privind factorii determinanți ai deficitelor de capital. Extrapolarea rezultatelor analizei pentru cazul României-----	192
4.2.1. Analiza la nivelul macroeconomic-----	193
4.2.2. Analiza la nivelul microeconomic-----	200
4.2.3. Interpretarea estimărilor regresionale modelate pentru România-----	207
4.3. Alte aspecte legate de desfășurarea exercițiilor de evaluare cuprinzătoare-----	209
4.3.1. Resursele financiare implicate-----	209
4.3.2. Impactul evaluărilor cuprinzătoare asupra sectorului bancar din Zona Euro-----	210
<b>CONCLUZII GENERALE ȘI PERSPECTIVE ALE CERCETĂRII-----</b>	<b>213</b>
<b>BIBLIOGRAFIE-----</b>	<b>220</b>
<b>ANEXE-----</b>	<b>232</b>
Anexa nr. 1 – Cercul vicios dintre datoria suverană și situația băncilor-----	232
Anexa nr. 2 – Evoluția numărului de salariați ai autorităților naționale competente care participă la Mecanismul Unic de Supraveghere-----	235
Anexa nr. 3 – Extras din Planul Național de adoptare a monedei euro-----	238
Anexa nr. 4 – Rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare realizate de BCE-----	240
Anexa nr. 5 – Matricea de corelație aferentă variabilelor folosite pentru analiza regresională de pe palierul microeconomic-----	246

## Lista abrevierilor

- ABE – Autoritatea Bancară Europeană
- ASF – Autoritatea de Supraveghere Financiară
- BCE – Banca Centrală Europeană
- BIS – Bank for International Settlements
- BNR – Banca Națională a României
- CDS – Credit Default Swap
- CEBS – Committee of European Banking Supervisors
- CERS – Comitetul European de Risk Sistemic
- CET1 – Common Equity Tier 1 (*fondurile proprii de nivel 1 de bază*)
- CNSF – Comitetul Național de Stabilitate Financiară
- CNVM – Comisia Națională a Valorilor Mobiliare
- CRD IV – Capital Requirements Directive IV
- CRR – Capital Requirements Regulation
- DTI – Debt to Income Ratio
- ECOFIN – Economic and Financial Affairs Council
- ERM II – Exchange Rate Mechanism II
- FGDB – Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare
- FMI – Fondul Monetar Internațional
- FSA – Financial Services Authority
- FSB – Financial Stability Board
- FSIs – Financial Soundness Indicators
- LTV – Loan to Value
- MUS – Mecanismul Unic de Supraveghere
- MUR – Mecanismul Unic de Rezoluție
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
- O-SII – Other Systemically Important Institutions (*alte instituții de importanță sistemică*)
- ROA – Return on Assets (rentabilitatea economică)
- ROE – Return on Equity (rentabilitatea financiară)
- SREP – Supervisory Review and Evaluation Process
- SEGD – Schema Europeană de Garantare a Depozitelor
- UEM – Uniunea Economică și Monetară

## Lista tabelelor

Tabelul 1: Recomandările CERS cu impact semnificativ asupra activității BNR .....	45
Tabelul 2: Evoluția taxelor de supraveghere încasate de BCE.....	76
Tabelul 3: Relația dintre indicele compozit de bună guvernare și poziția statelor cu derogare față de Uniunea Bancară.....	159
Tabelul 4: Estimări privind taxele de supraveghere aplicabile instituțiilor de credit din România care ar putea fi considerate semnificative .....	166
Tabelul 5: Estimări privind taxele de supraveghere pentru primele trei instituții de credit mai puțin semnificative din România.....	167
Tabelul 6: Descrierea variabilelor explicative folosite pentru modelul de analiza la nivel macroeconomic.....	194
Tabelul 7: Coeficientul de corelație Pearson dintre variabilele dependente și cele explicative.....	196
Tabelul 8: Descrierea variabilelor explicative folosite pentru modelul de analiză la nivel microeconomic .....	201
Tabelul 9: Descrierea variabilelor dependente .....	202
Tabelul 10: Principalele corelații identificate între variabilele exogene și endogene .....	203
Tabelul 11: Rezultatele extrapolărilor pe baza celor două ecuații de regresie .....	206
Tabelul 12: Evoluția numărului de salariați ai autorităților de supraveghere bancară .....	236
Tabelul 13: Rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare realizate de BCE .....	241

## Lista figurilor

Figura 1: Elemente-cheie ale reformei financiare de la nivelul Uniunii Europene .....	56
Figura 2: Structura Uniunii Bancare.....	62
Figura 3: Cadrul unic de reglementare pentru sectorul bancar european .....	65
Figura 4: Impactul intervențiilor guvernamentale pentru salvarea instituțiilor financiare în Zona Euro și în UE-28, măsurat ca procent din PIB .....	107
Figura 5: Harta statelor membre ale Uniunii Europene care au folosit fonduri publice pentru a ajuta sectorul bancar național .....	107
Figura 6: Valoarea sumelor avansate de statele membre UE pentru salvarea instituțiilor financiare, calculate ca pondere în PIB .....	108
Figura 7: Evoluția ratei solvabilității (%) .....	109
Figura 8: Evoluția numărului de unități teritoriale ale instituțiilor de credit din UE .....	110
Figura 9: Evoluția creditelor neperformante în România și în Uniunea Bancară .....	118
Figura 10: Situația resurselor financiare ale Fondului de Garantare a Depozitelor Bancare .....	125
Figura 11: Evoluția PIB (% creștere anuală) .....	141
Figura 12: Evoluția profitabilității sectorului bancar măsurată prin indicatorul ROE .....	142
Figura 13: Evoluția profitabilității sectorului bancar măsurată prin indicatorul ROA .....	142
Figura 14: Evoluția ratei creditelor neperformante (% din total credite) .....	143
Figura 15: Indicatorul "eficacitatea autorităților guvernamentale" .....	157
Figura 16: Indicatorul "calitatea reglementării" .....	157
Figura 17: Indicatorul "aplicarea legii" .....	158
Figura 18: Indicatorul "controlul corupției" .....	158
Figura 19: Clasamentul pe baza indicelui compozit privind buna guvernare a statului....	160
Figura 20: Schița unui calendar orientativ pentru procesul de aderare la MUS propusă de BNR .....	173



Figura 21: Ajustarea valorii activului bancar în urma AQR/2014 .....	182
Figura 22: Numărul creditelor reclassificate ca fiind neperformante, în urma evaluării cuprinzătoare din 2013-2014 (% în total credite analizate).....	185
Figura 23: Nivelul de capital suplimentar, determinat în urma evaluării cuprinzătoare din 2013-2014, în funcție de țara unde erau localizate băncile participante (în miliarde EUR) .....	186
Figura 24: Corelațiile dintre deficitul de capital, rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază (CET1) și expunerea neperformantă (NPL) .....	197
Figura 25: Relația dintre NPL și deficitul de capital (nominal și relativ) .....	204
Figura 26: Canalele prin care se alimentează spirala sector guvernamental – sector bancar .....	234

## INTRODUCERE

Criza financiară globală din 2007-2010, pornită inițial ca o criză de lichiditate din zona creditelor ipotecare cu risc ridicat din SUA (eng. *subprime*) și transformată ulterior într-o criză a datoriilor suverane, a demonstrat - prin durata și magnitudinea sa - limitele capacității piețelor de a se autoregla<sup>1</sup> și necesitatea regândirii perspectivei cu privire la asigurarea stabilității financiare, prin reformarea și întărirea mecanismelor de reglementare și supraveghere ale sistemului financiar, devenit tot mai complex și mai interconectat.

În faza acută a crizei autoritățile naționale au fost nevoite să intervină cu resurse publice pentru a sprijini sistemele financiar-bancare sever afectate. SUA și Uniunea Europeană (UE) s-au aflat în prima linie a frontului, mobilizând fonduri publice uriașe pentru salvarea „campionilor naționali” aflați în pericol de faliment, fie că era vorba de marile grupuri bancare ori de importante societăți de asigurare. Conform datelor statistice publicate de către Comisia Europeană<sup>2</sup>, între 2008 și 2015 statele membre ale UE au cheltuit circa 760 miliarde de euro din fondurile publice pentru salvarea băncilor, prin operațiuni care au îmbrăcat forma injecțiilor de capital, preluarea unor active depreciate<sup>3</sup> sau, în ultimă instanță, chiar naționalizarea unor instituții de credit.

Costurile economice, sociale și fiscale uriașe au făcut ca problema asigurării stabilității financiare să devină o prioritate politică atât în SUA, cât și în Europa, fiind adoptate măsuri structurale ample, menite să corecteze vulnerabilitățile reliefate de criză, să consolideze capacitatea autorităților și instituțiilor de resort de a reacționa rapid și coerent la șocurile de natură sistemică și să dezvolte o „plasă de siguranță” financiară cu adevărat eficientă, dar neutră din punct de vedere fiscal. În acest context, în SUA a fost adoptată legislația *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*<sup>4</sup>, iar în Uniunea Europeană a avut loc o reformă profundă a arhitecturii de supraveghere financiară, marcată mai întâi de

---

<sup>1</sup> Însuși Alain Greenspan, considerat un “guru al economiei” după ce a condus FED pentru o perioadă record de aproape 20 de ani, și unul dintre susținătorii proeminenți ai teoriei autoreglării piețelor, a fost nevoit să recunoască “*umil că a avut prea multă încredere în capacitatea de autoreglare a piețelor și nu a fost în stare să anticipeze puterea autodistructivă a sistemului de credite ipotecare cu risc ridicat*” (NY Times, „Greenspan Concedes Error on Regulation”, 23 octombrie 2008).

<sup>2</sup> European Commission, State Aid Scoreboard, 2016.

<sup>3</sup> În aceste sume nu sunt cuprinse garanțiile de stat în valoare de circa 1188 miliarde de euro.

<sup>4</sup> Pachetul legislativ cunoscut sub titulatura “*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*”, adoptat în 2010 sub administrația Obama, a reprezentat piesa centrală a reformei financiare din SUA, lansată ca răspuns la criza financiară din 2008. Actul legislativ este deosebit de complex, conținând peste 2300 de pagini ce vizează reforme cuprinzătoare, unele întinse pe un orizont lung de timp, în 16 domenii de importanță majoră. În 2018, sub administrația Trump, o mare parte din restricțiile inițiale ale legii a fost anulată.

înființarea Facilității Europene de Stabilitate Financiară<sup>5</sup> (eng. - *European Financial Stability Facility*) și crearea Sistemului European al Supraveghetorilor Financieri, iar într-o fază ulterioară de lansarea proiectului de construcție a Uniunii Bancare, ca parte a unui șantier mai vast în domeniul guvernancei economice europene.

Deși conceptul de stabilitate financiară nu era nou în mediul academic, acesta s-a impus pe agenda politică abia spre sfârșitul anilor '90, după criza peso-ului mexican din 1994, falimentul băncii Barings din 1995 și mai ales după criza asiatică din 1997-1999. Aceasta din urmă a dovedit încă o dată că interconexiunile tot mai puternice dintre economiile naționale, determinate de fenomenul de globalizare, accelerat de noile tehnologii și inovații, face ca slăbiciunile sectorului financiar al unei țări să afecteze substanțial, prin contagiune, economiile și regiunile limitrofe, fiind posibil chiar un impact la nivel global.

Asistăm în această perioadă la înființarea unor organisme și instituții cu vocație internațională care vor juca un rol esențial în formularea viitoarelor direcții de acțiune pentru reducerea riscului sistemic, limitarea contagiunii și consolidarea rezilienței sistemului financiar global. Un prim demers cu rezonanță în plan internațional a avut loc în 1999, când miniștrii de finanțe și guvernatorii băncilor centrale din țările membre G7 au pus bazele unei platforme noi, denumită „Forumul de Stabilitate Financiară” (eng. – *Financial Stability Forum*), menită să stimuleze cooperarea în domeniul stabilității financiare între diversele organisme naționale și instituțiile financiare internaționale și să susțină dezvoltarea unui sistem de avertizare timpurie, capabil să identifice potențialele slăbiciuni sau vulnerabilități de la nivel național ce s-ar putea transmite prin contagiune la nivel global (Jordan, 2010). Mai târziu, în 2009, această platformă se va extinde la nivelul statelor G20, transformându-se în „Consiliul pentru Stabilitate Financiară”<sup>6</sup> (eng. – *Financial Stability Board*, FSB), organism care va juca un rol deosebit de important în asigurarea coordonării strategice la nivel internațional pentru dezvoltarea de standarde, reguli și bune practici în reglementarea și supravegherea bancară. Tot în 1999, Banca Reglementelor Internaționale, împreună cu

---

<sup>5</sup> Precursorul Mecanismul European de Stabilitate (eng. – *European Stability Mechanism*).

<sup>6</sup> Conform mandatului său, FSB monitorizează și evaluează vulnerabilitățile la care este expus sistemul financiar global și propune măsuri pentru abordarea acestora. Totodată, FSB monitorizează și formulează recomandări cu privire la evoluțiile piețelor internaționale și implicațiilor acestora pentru politica de reglementare. FSB promovează stabilitatea financiară la nivel global urmărind să asigure coordonarea dintre autoritățile financiare naționale și organismele care stabilesc standardele la nivel internațional în vederea dezvoltării în comun a unor politici de reglementare și supraveghere solide. De asemenea, FSB urmărește crearea unui cadru concurențial echitabil încurajând implementarea coerentă a acestor politici în toate sectoarele și jurisdicțiile.

*Basel Committee on Banking Supervision*, înființează Institutul pentru Stabilitate Financiară (eng. – *Financial Stability Institute*).

Una dintre realizările de seamă ale Forumului de Stabilitate Financiară a constituit-o dezvoltarea, în parteneriat cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și Banca Mondială, a unui instrument-cheie pentru supravegherea financiară la nivel global, respectiv a Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (eng. – *Financial Sector Assessment Program*, FSAP). Pe baza acestui instrument, implementat începând din 1999, cele două instituții financiare internaționale au început să monitorizeze și să evalueze într-o manieră aprofundată soliditatea sectorului financiar, la nivel individual, pentru fiecare stat membru al FMI. România a beneficiat de astfel de evaluări comprehensive în 2003, 2008 și 2018, rezultatele acestora fiind deosebit de utile autorităților naționale pentru a avea un diagnostic obiectiv și calificat al sistemului financiar național.

Ulterior, în martie 2002, FMI a lansat primul său raport privind stabilitatea financiară la nivel global (eng. – *Global Financial Stability Report*, GFSR), o publicație bianuală în cuprinsul căreia experții Fondului fac o analiză tehnică extinsă a piețelor financiare internaționale, urmărind să identifice potențiale slăbiciuni cu caracter sistemic care ar putea conduce la apariția unor noi crize. Spre exemplu, numărul din aprilie 2020 a fost dedicat crizei provocate de pandemia de Covid-19 și măsurilor de răspuns pe care experții Fondului le recomandă statelor membre (FMI, 2020).

De asemenea, criza a evidențiat limitele instrumentelor tradiționale din sfera politicilor de reglementare și supraveghere prudențială în demersul de a asigura stabilitatea sistemului financiar în ansamblu. Cercetările legate de sursele riscului sistemic și modul de contagiune, interdependențele dintre diferite segmente ale sistemului financiar, precum și între acesta și sectoarele economiei reale, au reliefat că acest deziderat nu se poate atinge doar prin monitorizarea sănătății individuale a instituțiilor financiare, ci că este nevoie de o abordare mai largă, comprehensivă. În acest context, asistăm la creșterea importanței acordate noului concept de „politică macroprudențială”, ale cărui instrumente specifice completează setul de măsuri aflate la dispoziția autorităților pentru prevenirea și combaterea dezechilibrelor financiare de natură sistemică (Borio, 2011). De altfel, criza financiară recentă este cea care a impus în vocabularul autorităților de supraveghere termenul de „macroprudențialitate” (Clement, 2010).

Lucrarea de față își propune să analizeze modul în care transformările de la nivel european și-au pus amprenta asupra arhitecturii de supraveghere financiară din România, la nivel micro și macroprudențial și, totodată, să examineze măsura în care România este pregătită să participe la Uniunea Bancară. Din această perspectivă, lucrarea va examina în detaliu structura Uniunii Bancare, modul în care au fost proiectate componentele acesteia și experiența care s-a degajat din funcționarea mecanismelor sale până în prezent.

De asemenea, în cuprinsul lucrării sunt abordate aspecte concrete, într-o manieră pragmatică, legate de etapele procesului de integrarea structurală și instituțională în Uniunea Bancară.

Alegerea acestei teme de cercetare a fost motivată de actualitatea și importanța sa, în contextul în care aderarea la Uniunea Bancară este o etapă obligatorie pentru obiectivul strategic al țării noastre de adoptare a monedei euro și de integrare deplină în Uniunea Economică și Monetară (UEM).

România și-a manifestat încă de la început, fără echivoc, intenția de a participa la noul proiect european, însă în opinia mea până în prezent declarațiile politice nu au fost însoțite și de măsuri concrete în această direcție. În același timp, două state vecine – Bulgaria și Croația – au făcut deja pași semnificativi către acest obiectiv, astfel că experiența practică a acestora a devenit deosebit de relevantă și mi-a servit ca reper orientativ pentru înțelegerea comprehensivă a procesului de aderare la Uniunea Bancară Europeană.

Ca atare, în plan teoretic, teza se axează pe analiza conceptuală a arhitecturii de supraveghere financiar-bancară, evaluarea comparativă a evoluției acesteia la nivel european și național, iar componenta aplicativă vizează o serie de aspecte legate de identificarea și examinarea principalelor etape ale procesului de participare la Uniunea Bancară Europeană, precum: *i)* determinarea factorilor care influențează decizia statelor membre cu derogare de a adera la noua construcție europeană înainte de adoptarea monedei euro; *ii)* estimarea, pe baza metodei regresiei, a rezultatelor unui potențial exercițiu de evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar românesc, ca etapă preliminară în procesul de intrare în mecanismul cooperării strânse cu BCE; *iii)* estimarea unui calendar fezabil pentru acest proces, precum și detalierea unor măsuri pregătitoare în acest sens.

Din punct de vedere al organizării, teza de doctorat este structurată pe patru mari capitole, după cum urmează:

- Primul capitol este dedicat prezentării conceptului de arhitectură de supraveghere financiară și analizării tendințelor actuale de la nivel global legate de organizarea și

conținutul acestuia. În secțiunea următoare este abordat procesul de construcție instituțională a cadrului de supraveghere financiar-bancară din Uniunea Europeană și transformările prin care acesta a trecut ca răspuns la criza financiară globală, precum și perspectivele și direcțiile de dezvoltare pe viitor.

- Capitolul doi face o analiză a componentelor structurale ale Uniunii Bancare Europene și a planurilor de dezvoltare a acestui proiect pe termen scurt și mediu. De asemenea, în paralel este prezentat stadiul implementării în România a unor elemente fundamentale ce derivă din cadrul unic de reglementare. O secțiune a acestui capitol tratează modul în care componenta macroprudențială de la nivelul Sistemului European de Supraveghere Financiară a influențat implementarea conceptului de „politică macroprudențială” în România.
- Capitolul trei este dedicat analizei modului în care statele membre cu derogare s-au poziționat în ceea ce privește participarea la Uniunea Bancară, cu accent pe înțelegerea argumentelor și a contextului social, politic și economic care au stat la baza opțiunilor acestora. O secțiune a acestui capitol examinează, pe baza datelor empirice, relația dintre buna guvernare a statului, ca o reflexie a nivelului de dezvoltare politică și socială, și opțiunea statelor membre cu derogare vis-à-vis de posibilitatea participării la Uniunea Bancară. În finalul acestui capitol sunt abordate o serie de aspecte aplicative legate de pregătirea, organizarea și desfășurarea viitorului proces de aderare a României la Uniunea Bancară, pe baza rezultatelor analizei din capitolele anterioare și a experienței recente în domeniu a Bulgariei și Croației, inclusiv un posibil calendar de aderare, dar și o serie de implicații asupra calendarului de adoptare a monedei euro. De asemenea, este estimat nivelul taxelor de supraveghere aferente anului 2019 pe care primele șase instituții de credit din România le-ar fi plătit BCE în scenariul contrafactual în care țara noastră ar fi participat la Mecanismul Unic de Supraveghere.
- Capitolul patru se referă la problematica desfășurării exercițiului de evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar, condiție preliminară pentru intrarea în mecanismul cooperării strânse cu BCE și aderării la Uniunea Bancară. În cadrul acestui capitol am realizat un studiu empiric (folosind datele publicate de BCE în urma exercițiilor similare desfășurate până în prezent) care își propune să estimeze rezultatele ce s-ar fi obținut, în scenariul în care sectorul bancar românesc ar fi trecut printr-o astfel de evaluare odată cu cel din Bulgaria, respectiv la sfârșitul anului 2018.

În încheiere sunt prezentate concluziile finale ale lucrării și perspectivele de continuare a cercetării.

În ceea ce privește metodologia de lucru, instrumentul principal al cercetării l-a constituit studiul comparat, respectiv metoda analizei calitativ-comparative, sinteza, inducția, deducția și analogia. De asemenea, au fost utilizate și metode cantitative, precum analize statistice și matematice. Studiul empiric a fost realizat folosind tehnica regresiei de tip *cross-section*, în programul Eviews, pe baza informațiilor extrase din bazele de date ale BankFocus/Moody's Analytics, Eurostat, Fondului Monetar Internațional, Băncii Mondiale și Băncii Centrale Europene.

Teza de doctorat se sprijină pe suportul teoretic și științific furnizat de literatura de specialitate publicată de autori consacrați în domeniul financiar-bancar, precum și de lucrările de cercetare științifică elaborate sub egida instituțiilor financiare europene și internaționale, precum Banca Reglementelor Internaționale, Fondul Monetar Internațional, Banca Centrală Europeană și altele.

# CAPITOLUL I: ARHITECTURA DE SUPRAVEGHERE FINANCIAR-BANCARĂ EUROPEANĂ – CONSTRUCȚIE, MECANISME ȘI REGLEMENTĂRI

## 1.1. Arhitectura de supraveghere financiară – concept, tendințe, dileme și soluții

### 1.1.1. Abordări privind conceptul de arhitectură de supraveghere financiară-bancară

Arhitectura de supraveghere financiară a unui stat reflectă viziunea la cel mai nivel înalt cu privire la guvernanta sistemului financiar și este constituită din ansamblul instituțiilor și autorităților cu atribuții de supraveghere în domeniul financiar, modul în care sunt împărțite responsabilitățile între acestea, precum și relațiile de colaborare și de schimb de informații care apar între respectivele structuri (Ampudia *et al.*, 2019).

Toate aceste elemente au o influență substanțială asupra politicilor care modelează dezvoltarea sistemului financiar, punându-și amprenta în final asupra evoluțiilor din economia reală. În general, dezbaterile și dilemele legate de arhitectura de supraveghere financiară se concentrează asupra a două aspecte cheie: *i*) dacă ar trebui să fie una sau mai multe autorități de supraveghere, și *ii*) dacă banca centrală ar trebui sau nu să fie implicată în activitatea de supraveghere (Masciandaro & Quintyn, 2010). Pentru exemplificare în acest sens, un studiu realizat de Dincer și Eichengreen în 2012, pe baza observațiilor din 140 de state, pentru perioada 1998 – 2010, cu privire la efectele aranjamentelor de supraveghere financiară asupra economiei reale a ajuns la următoarele concluzii: în statele în care supravegherea bancară se află în responsabilitatea băncii centrale sau a unei agenții guvernamentale independente, abordarea în ceea ce privește reglementarea sistemului financiar este mai conservatoare, iar volumul creditului bancar acordat economiei este mai scăzut. De asemenea, rata creditelor neperformante este mai redusă dacă supravegherea este în sarcina unei autorități independente, însă instituțiile de credit sunt semnificativ mai bine capitalizate dacă supravegherea este exercitată de banca centrală (Dincer & Eichengreen, 2012).

Există diverse modele de alocare a responsabilităților legate de sectorul financiar, însă dintr-o perspectivă istorică, un pilon central al tuturor acestor formule de arhitectură financiară l-a reprezentat banca centrală, chiar dacă inițial înființarea acestei instituții a fost legată în primul rând de funcția de emisiune monetară (Bordo & Siklos, 2018). Ulterior, pe măsură ce atribuțiile sale de autoritate monetară s-au întărit, iar banca centrală a devenit cea mai importantă instituție financiară la nivel național, i-au fost alocate responsabilități legate de



stabilitatea prețurilor și de împrumutător de ultimă instanță (eng. – *lender of last resort*). Astfel, banca centrală a devenit direct interesată de asigurarea sănătății financiare a celorlalte instituții de credit (Goodhart & Schoemaker, 1993). Datorită poziției sale în sistemul financiar unde acționează ca „bancă a băncilor comerciale”, banca centrală se bucură de un acces privilegiat la informații detaliate cu privire la situația financiară a instituțiilor de credit și are o înțelegere exhaustivă a problematicii bancare în general. Din acest motiv, banca centrală a fost considerată pentru multă vreme ca fiind instituția cel mai bine plasată pentru a exercita atribuțiile de supraveghere bancară. De asemenea, aceste instituții și-au câștigat de-a lungul timpului un grad ridicat de autonomie și independență, autoritate și prestigiu profesional, astfel că în unele jurisdicții atribuțiile lor de supraveghere au fost extinse chiar și asupra altor segmente ale sistemului financiar (de ex. asupra pieței de capital sau sectorului asigurărilor).

Sfârșitul anilor `90 și începutul anilor 2000 au adus în dezbaterea publică problema existenței unui conflict de interese în situația în care banca centrală exercită atât atribuțiile de politică monetară, cât și pe cele de supraveghere prudențială. În mediul academic dar și în plan politic a început să capete consistență opinia că este necesară o „rebalansare” a arhitecturii de supraveghere, în sensul desprinderii funcției de supraveghere prudențială de banca centrală pentru a evita conflictele de interes ce se nasc dintr-o astfel de concentrare de atribuții, trend ce a determinat un „efect de fragmentare a băncii centrale” (Masciandaro & Quintyn, 2010).

Pe acest fond, în multe state dezvoltate asistăm în această perioadă la un prim val de transformări instituționale care a dus la crearea unor autorități integrate de supraveghere financiară. Dintre acestea una a produs reverberații puternice în plan internațional: este vorba de desprinderea din Banca Angliei a atribuțiilor de supraveghere prudențială<sup>7</sup> și atașarea acestora la o instituție nouă, denumită „*Financial Services Authority*” (FSA). Datorită influenței de care se bucură Marea Britanie în lumea financiară, această strategie a inspirat și alte țări să-i urmeze exemplul. În prezent există diverse modele de alocare a responsabilităților legate de sectorul financiar care de cele mai multe ori au fost determinate de structura sectorului financiar, de specificul istoric (ex. experiențele anterioare legate de gestionarea unor crize financiare), cultural, politic ori de constrângeri de ordin juridic. Spre exemplu, s-a observat că țările cu influență germanică, precum și cele scandinave au o preferință clară pentru exercitarea atribuțiilor de reglementare și supraveghere prudențială

---

<sup>7</sup> FSA fusese constituită în 1997 fiind un model de supraveghere financiară integrată/unificată.

de către autorități distincte de banca centrală, spre deosebire de statele cu sistem juridic de tip anglo-saxon (Dincer & Eichengreen, 2012). De asemenea, probabilitatea ca prerogativele de supraveghere să fie exercitate de o agenție guvernamentală este mai ridicată în statele care se bucură de standarde ridicate de guvernanță socială și politică. Acest fenomen poate fi explicat prin faptul că în aceste țări agențiile guvernamentale sunt eficiente și își exercită atribuțiile la un nivel înalt de competență, astfel că nu este necesară încărcarea suplimentară a băncii centrale (Masciandro *et al.*, 2008).

Un al doilea val de transformări în arhitectura de supraveghere financiară a fost declanșat de criza financiară globală. În statele puternic afectate, s-a pus atunci în discuție – atât la nivel academic, cât și politic – dacă structura instituțională dedicată supravegherii financiare a fost sau nu adecvată și de ce nu a reușit să prevină apariția și propagarea crizei. Analizele *post factum* au reliefat slăbiciunile aranjamentelor de supraveghere, cele mai evidente fiind cele legate de curențele mecanismului de furnizare de lichiditate în piață, precum și de tratarea superficială a problemelor sistemice de către autorități, care nu au acordat suficientă atenție relației dintre dinamica prețurilor activelor și stabilitatea financiară (FMI, 2010a).

După 2010, modelul unui singur supraveghetor („modelul integrat” despre care voi vorbi în continuare) a fost reevaluat, dar într-un nou context, în care problematica conflictului de interese dintre politica monetară și atribuțiile de supraveghere a fost mutată în plan secundar.

Reformele ce au urmat crizei financiare au adăugat noi funcții arhitecturii de supraveghere financiară. Dacă în mod tradițional, dimensiunea prudențială se referea la perspectiva microprudențială, respectiv la monitorizarea instituțiilor financiare în scopul limitării riscurilor de pierdere pentru clienții sau investitorii lor și a unei posibile contagiuni către alte instituții, în contextul post-criză această arhitectură a integrat o dimensiune nouă, cea a politicii macroprudențiale. Aceasta vizează prevenirea acumulării de riscuri excesive în sistemul financiar privit în ansamblu și temperarea („nivelarea”) variațiilor ample ale ciclului financiar. Din acest punct de vedere, politica macroprudențială este chemată să rezolve problemele de la nivel de sistem, determinate de comportamentul pro-ciclic al instituțiilor financiare. Noul concept a adus însă o serie de dileme suplimentare legate de guvernanța sistemului financiar: ce instituții ar trebui să gestioneze politica macroprudențială, care sunt instrumentele sale specifice și ce fel de relații ar trebui să aibă cu funcția de supraveghere microprudențială și cu cea de politică monetară? (D’Hulster & Unsal, 2019).

De asemenea, în arhitectura de supraveghere financiară a fost adăugată și funcția de rezoluție, care are ca obiectiv să permită „soluționarea” problemelor ce ar putea apărea în eventualitatea insolvenței instituțiilor financiare sistemice sau critice pentru buna funcționare a economiei naționale, regionale sau globale, într-o manieră ordonată, fără perturbări severe, folosind cât mai puțin banii contribuabililor și menținând continuitatea funcțiilor economice vitale, prin mecanisme care implică participarea acționarilor și a creditorilor la absorbția pierderilor (FSB, 2014).

Astfel, răspunsul comunității internaționale la criza financiară globală s-a concentrat pe două elemente esențiale, respectiv creșterea rezilienței băncilor și implementarea unor noi reguli pentru o mai bună organizare a regimului de rezoluție, astfel încât acesta să devină mai rapid, mai eficace și cu costuri mai reduse

La nivel global, problematica arhitecturii de supraveghere financiară a fost preocupantă pentru Banca Reglementelor Internaționale, care a monitorizat de-a lungul timpului evoluțiile în domeniu, având în vedere obiectivul său fundamental de a oferi sprijin băncilor centrale în misiunea lor de asigurare a stabilității monetare și financiare și de a stimula cooperarea internațională între acestea, acționând ca o „bancă a băncilor centrale”. Cel mai recent studiu în domeniu, elaborat în 2018 sub auspiciile acestei instituții<sup>8</sup> (Calvo *et al.*, 2018) aduce o contribuție semnificativă pentru înțelegerea modelelor de arhitectură de supraveghere financiară care s-au impus la nivel internațional și identifică principalele transformări determinate de criza financiară globală (studiul este bazat pe un chestionar completat de autoritățile competente din 82 de state și jurisdicții relevante pentru economia mondială).

Astfel, potrivit studiului lui Calvo *et al.* (2018), în plan global pot fi identificate trei tipuri principale de aranjamente instituționale pentru supravegherea financiară: **modelul sectorial**, **modelul integrat** și **modelul parțial integrat**.

- a) În cazul **modelului sectorial** (considerat ca fiind modelul tradițional), o autoritate națională gestionează competențele în domeniul supravegherii prudențiale bancare și de obicei exercită și atribuțiile de supraveghere a conduitei de afaceri a instituțiilor de credit (eng. – *business conduct supervision*). Prin supravegherea conduitei trebuie să

---

<sup>8</sup> Studiul lui Calvo *et al.* (2018) a fost elaborat și publicat sub egida Institutului pentru Stabilitate Financiară, instituție creată în 1998 de Banca Reglementelor Internaționale și Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară.

înțelegem monitorizarea modului în care băncile își respectă obligațiile ce le revin în relația cu clienții<sup>9</sup>. O altă autoritate se ocupă de sectorul asigurărilor, iar alta de piața de capital. Întâlnim acest model în Spania, Luxemburg, Portugalia, Slovenia, Bulgaria, Este modelul pe care l-a avut și România până în aprilie 2013, când atribuțiile de supraveghere financiară erau împărțite între BNR<sup>10</sup>, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare (CNVM), Comisia de Supraveghere a Asigurărilor (CSA) și Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private (CSSPP).

Este important de menționat că acest model era larg răspândit cu 20 de ani în urmă, însă pe măsură ce liniile de separare între sectoarele financiare au devenit mai fine sau chiar au dispărut (ex. modelul de bancă universală permite combinarea activităților specifice de împrumut și depozit cu activitatea investițională, precum oferirea de unități de fond sau subscrierea cu ocazia emisiunilor de obligațiuni corporative sau titluri de stat; de asemenea, în unele state creditele ipotecare pot fi oferite nu doar de bănci, ci și de societățile de asigurare sau fondurile de pensii), autoritățile de supraveghere au fuzionat (s-au „integrat”).

- b) În cazul ***modelului integrat*** (sau unificat), o singură autoritate națională – care poate fi banca centrală sau o autoritate separată – concentrează toate competențele de supraveghere prudențială și a conduitei de afaceri/protecția consumatorilor, având atribuții de monitorizare a tuturor sectoarelor sistemului financiar. Acest model a fost introdus la mijlocul anilor '80, mai întâi în Singapore (1984) și apoi în Europa în țările scandinave, devenind însă faimos odată cu implementarea sa în Marea Britanie în 1997, prin constituirea FSA. În prezent, în Europa întâlnim acest model organizat în jurul băncii centrale în Irlanda, Cehia, Ungaria, Slovacia, iar cel integrat într-o autoritate separată în Germania, Austria, Danemarca, Suedia, Finlanda, Estonia, Letonia, Polonia.
- c) ***Modelele parțial integrate*** grupează responsabilitățile de supraveghere în câteva autorități, în funcție de obiectivele politice de dezvoltare a sectoarelor respective. Acest model cunoaște două variante particulare: „*Twin Peaks*” și „modelul cu două

---

<sup>9</sup> Unii autori numesc aceasta funcție de supraveghere ca fiind “supravegherea comportamentală bancară” (Bichi, 2019).

<sup>10</sup> Cu precizarea că nici atunci și nici acum mandatul BNR nu a inclus componenta de supraveghere a conduitei de afaceri, respectiv protecția consumatorilor de servicii bancare.

autorități”. Modelul denumit „*Twin Peaks*”, propus în 1995 de Michael W. Taylor (Taylor, 1995) și aplicat în anul următor în Australia, pleacă de la premisa că funcția de reglementare și supraveghere a pieței financiare are două obiective primordiale diferite: cel de asigurare a sănătății financiare a sistemului și cel de protecție a consumatorilor față de „operatori fără scrupule”. Întrucât aceste obiective pot fi în conflict, ele trebuie îndeplinite în mod separat, pentru a nu da naștere la confuzii și probleme. Astfel, Taylor propune alocarea acestor obiective către două autorități distincte, dintre care una să se ocupe strict de robustețea sistemului financiar, incluzând aici sectorul bancar, al asigurărilor și al pieței de capital (ex. de adecvarea nivelului de capital al băncilor și al societăților de asigurări, de controlul riscurilor etc.), iar cea de-a doua să se asigure că instituțiile care funcționează pe aceste piețe oferă consumatorilor servicii corecte cu bună credință. În Europa, întâlnim acest model în Olanda, Belgia și Marea Britanie.

Celălalt aranjament particular, hibrid, denumit „modelul cu două autorități” a dobândit relevanță ca urmare a faptului că a fost adoptat de două state dezvoltate, respectiv de Franța și Italia<sup>11</sup>. În acest model operează doar doi supraveghetori care se ocupă atât de partea prudențială, cât și de conduita de afaceri, dar pentru segmente distincte ale sistemului financiar. În general, o autoritate are în sfera de cuprindere sectorul bancar și pe cel al asigurărilor, iar cealaltă este responsabilă pentru piața de capital și firmele de brokeraj.

Odată cu înființarea ASF în 2013, România pare să fi adoptat acest ultim model, cu două autorități – ASF și BNR. Există însă un element diferit față de modelul consacrat: în sfera de competențe a BNR nu intră și atribuțiile de supraveghere a conduitei de afaceri a instituțiilor de credit, respectiv de protecție a consumatorilor de servicii bancare, acest aspect fiind gestionat de Autoritatea Națională de Protecție a Consumatorilor. Spre deosebire de BNR, atribuțiile ASF acoperă această problematică, pentru sectoarele de care această autoritate este responsabilă, respectiv asigurări, fonduri de pensii, piața de capital. Autoritatea Bancară Europeană (ABE), instituție fundamentală a cadrului european de supraveghere financiară despre care voi vorbi detaliat în capitolele următoare, publică pe *website*-ul său informații actualizate despre aranjamentele instituționale prin care statele membre își exercită competențele în domeniul protecției consumatorilor de servicii

---

<sup>11</sup> Acest model îl întâlnim și în Grecia și Serbia.

financiare<sup>12</sup>. Analiza acestor informații ne arată că, pentru sectorul bancar, România este singurul stat membru unde această responsabilitate, care este deosebit de complexă datorită specificului activității, nu revine autorității de supraveghere prudențială, respectiv BNR, sau unei agenții specializate.

Așa cum voi arăta mai departe, această situație pare o anomalie și, în contextul evoluțiilor din plan european, ar trebui corectată. În perioada crizei financiare această abordare instituțională a subminat autoritatea și credibilitatea BNR în percepția publicului general, banca centrală fiind acuzată în numeroase rânduri că a adoptat o poziție de partizanat de partea instituțiilor de credit și că ar fi apărat doar interesele acestora împotriva celor ale consumatorilor (Bichi, 2019).

### **1.1.2. Tendințe actuale în ceea ce privește arhitectura de supraveghere financiar-bancară**

Așa cum am menționat anterior, în urma crizei financiare globale modelele de guvernare au trecut printr-un proces de transformare, reformele urmărind câteva direcții principale: integrarea noilor funcții – cea macroprudențială și de rezoluție; întărirea cadrului de protecție a consumatorilor și a investitorilor și îmbunătățirea modului de cooperare și coordonare între autoritățile relevante în vederea asigurării stabilității financiare de ansamblu. De asemenea, în perioada post-criză se remarcă o tendință de colaborare mai strânsă transfrontalieră între autoritățile naționale, în special în domeniul supravegherii bancare (Beck *et al.*, 2019).

Criza a afectat toate economiile lumii, indiferent de natura modelului de guvernare implementat în domeniul reglementării și supravegherii bancare. Un studiu al FMI din 2010 pe tema lecțiilor învățate în urma crizei financiare globale a arătat că niciun model de guvernare nu s-a evidențiat ca fiind superior (FMI, 2010a). De asemenea, nu a contat nici dacă banca centrală a acționat sau nu și în calitate de autoritate de supraveghere.

Cu toate acestea, conform analizei făcute de cercetătorii din cadrul Institutului de Stabilitate Financiară (Calvo *et al.* 2018), la nivel global s-a observat o tendință de ajustare a modelelor de supraveghere financiară, în încercarea de a exploata potențiale sinergii. Astfel, una dintre aceste tendințe privește o mai mare integrare a funcțiilor de supraveghere (aproape de 15%

---

<sup>12</sup> <https://eba.europa.eu/consumer-corner/national-competent-authorities-for-consumer-protection>.

din cele 82 de state și jurisdicții care au făcut obiectul sondajului). Chiar dacă modelul sectorial a rămas în continuare cel mai răspândit aranjament instituțional, acesta a mai pierdut din importanță, ca urmare a trendului de adoptare a modelului integrat sau cel parțial integrat, cum este și cazul României.

O altă tendință importantă remarcată de autorii studiului citat se referă la faptul că băncile centrale au dobândit mai multe prerogative legate de supravegherea financiară. Această constatare este susținută și de un material documentar mai vechi al FMI din 2010, care concluzionează că statutul băncilor centrale s-a consolidat în urma crizei, existând un consens general cu privire la rolul-cheie pe care acestea l-au avut în stabilizarea sistemelor financiare și stimularea procesului de recuperare economică (FMI, 2010a).

Revenind la studiul lui Calvo *et al.*, pe lângă atribuțiile clasice legate de supravegherea sectorului bancar<sup>13</sup>, unele băncile centrale au început să dobândească și responsabilități legate de supravegherea companiilor de asigurări. De asemenea, băncile centrale concentrează în multe cazuri și noile funcții legate de rezoluția bancară și politica macroprudențială. În legătură cu aceasta din urmă, se observă la nivel global tendința de a plasa atribuțiile macroprudențiale fie în sarcina băncii centrale, fie a unor comitete dedicate, interinstituționale, care includ reprezentanți ai guvernului, ai băncii centrale și ai autorităților de supraveghere sectorială. Chiar și în acest caz, banca centrală are un rol esențial în monitorizarea stabilității financiare.

Așadar în perioada post-criză asistăm practic la o inversare a trendului anterior, marcat de diluarea importanței băncii centrale pe fondul transferării atribuțiilor sale de supraveghere bancară către o altă autoritate. Conform lui Dincer și Eichengreen (2012) argumentul principal pentru această reorientare este tot cel legat de funcția sa de împrumutător de ultimă instanță: în situații de criză, banca centrală joacă rolul de furnizor de lichiditate de urgență pentru sectorul bancar, iar în această calitate trebuie să fie implicată în reglementarea și supravegherea acestuia, întrucât nu i se poate solicita să pună la dispoziție fonduri dacă nu dispune în mod operativ de informații detaliate și actualizate despre situația băncilor. În ultimă instanță, banca centrală este garantul stabilității financiare, dar nu își poate îndeplini în mod real acest rol dacă nu este implicată nemijlocit în supravegherea sectorului bancar.

---

<sup>13</sup> Conform studiului citat, în prezent la nivel mondial, în circa 2/3 din cazurile analizate funcția de supraveghere bancară este localizată la banca centrală.

Probabil că o influență importantă în acest sens a avut-o experiența Marii Britanii, care în perioada 2010-2011 a luat măsuri de transfer înapoi la Banca Angliei a funcției de supraveghere prudențială, prin crearea Comitetului de Politici Financiare în cadrul băncii centrale și înființarea Autorității de Reglementare Prudențială (eng. – *Prudential Regulatory Authority*), ca o subsidiară a Băncii Angliei, FSA rămânând doar cu atribuții în sfera protecției consumatorilor.

În ceea ce privește atribuțiile de rezoluție bancară, acestea sunt de obicei localizate în cadrul autorității responsabile pentru supraveghere prudențială a instituțiilor de credit, în special atunci când respectiva autoritate este banca centrală. Sunt totuși și situații în care cadrul instituțional pentru rezoluția bancară implică mai multe autorități competente. Totuși în acest domeniu conceptele sunt încă noi, astfel că problematica rezoluției a dobândit consistență doar la nivelul membrilor G20 și statelor Uniunii Europene.

Schimbări semnificative în ceea ce privește arhitectura de supraveghere financiară se manifestă și în domeniul protecției consumatorilor și a investitorilor. Astfel, prerogativele autorităților în acest domeniu au fost întărite, au fost create noi proceduri privind soluționarea disputelor sau au fost create noi instituții ori departamente speciale în cadrul celor deja existente.

O funcție a băncii centrale care a căpătat o importanță mai mare în ultimul deceniu pe fondul creșterii preocupării pentru asigurarea stabilității financiare este și cea de monitorizare a sistemelor de plăți și decontări (eng. – *payments oversight*), ca răspuns la extinderea rolului sectorului privat în acest domeniu. În ultimul deceniu, conceptul de monitorizare a plăților a fost definit mai clar, cu obiective și instrumente distincte<sup>14</sup> de cele ale funcției de supraveghere bancară. Este de menționat că aceasta este o funcție esențială, specifică băncii centrale, fiind legată de atribuțiile acesteia în domeniul emisiunii și circulației monetare. Conform principiilor<sup>15</sup> propuse în 2005 de către Comitetul pentru plăți și infrastructuri de piață (eng. – *Committee on Payment and Settlement Systems*), care funcționează pe lângă BIS, obiectivele urmărite de băncile centrale în ceea ce privește activitatea de monitorizare a sistemelor de plăți și decontări sunt legate de preservarea stabilității financiare prin

---

<sup>14</sup> Acestea sunt mai degrabă din categoria „*soft power*” și vizează ghidarea și influențarea operatorilor sistemelor de plăți în vederea reducerii riscului sistemic și protejării interesului public în ceea ce privește asigurarea siguranței și eficienței sistemelor de plăți și decontări.

<sup>15</sup> “*Central bank oversight of payment and settlement systems*”, Committee on Payment and Settlement Systems, May 2005, BIS.



funcționarea lor sigură și eficientă și prin menținerea încrederii publicului în aceste sisteme, crearea premiselor pentru utilizarea în mod eficace a instrumentelor de politică monetară și asigurarea conformității cu cadrul legal aplicabil.

### **1.1.3. Integrarea funcției de supraveghere și a celei de politică monetară – dileme și provocări**

Din punct de vedere teoretic, o structură integrată care înglobează funcția de politică monetară și pe cea de supraveghere ar putea crea sinergie din comunicarea și coordonarea acțiunilor specifice. Spre exemplu, informațiile obținute de funcția de supraveghere ar permite funcției de politică monetară să își îndeplinească într-un mod mai eficient sarcinile ce îi revin în calitate de împrumutător de ultimă instanță. În plus, se produc economii de scară. În afară de informațiile pe care le pune la dispoziția funcției de politică monetară, funcția de supraveghere influențează canalele de transmisie a politicii monetare prin constrângerile pe care le aplică băncilor în ceea ce privește compoziția activului și pasivului bilanțier al acestora. De asemenea, reglementările prudențiale cu privire la necesarul de capital și lichiditate au un efect direct asupra cererii și ofertei de active specifice și implicit asupra prețului acestora, influențând indirect eficacitatea implementării politicii monetare.

Sunt însă și argumente împotriva integrării celor două funcții într-o singură autoritate, iar acestea au stat la baza deciziei Marii Britanii de creare a FSA în 1997:

#### ***a. Existența unui conflict de obiective între funcția monetară, specifică unei bănci centrale și funcția de supraveghere prudențială***

După cum știm, banca centrală are misiunea de a asigura stabilitatea prețurilor, respectiv de a minimiza deviațiile de la ținta de inflație, folosind o serie de instrumente de politică monetară, un rol esențial revenind ratei dobânzii de politică monetară. De asemenea, banca centrală acționează ca împrumutător de ultimă instanță pentru băncile comerciale, furnizându-le acestora lichidități în situații de urgență. În cazul în care banca centrală este și autoritate de supraveghere prudențială pentru sectorul bancar, se pot imagina situații în care aceasta să fie nevoită să aleagă între varianta asigurării stabilității instituțiilor de credit sau cea a asigurării stabilității prețurilor, optând în final pentru sacrificarea uneia în favoarea alteia. De exemplu, evoluțiile macroeconomice ar putea impune băncii centrale o conduită mai fermă de politică monetară (e.g. o rată

mai înaltă a dobânzii de politică monetară), însă datorită situației financiare fragile a unor instituții de credit importante, banca centrală ar fi tentată să amâne măsurile de politică monetară pe care altfel le-ar fi adoptat imediat.

Perioada de după criza financiară globală, în care băncile centrale au apelat la măsuri extreme de politică monetară în încercarea de a reporni motoarele economiei, a reprezentat un bun prilej pentru a observa canalele prin care interacționează politica monetară și stabilitatea financiară. Astfel, s-a observat că o politică monetară ultra -acomodativă, caracterizată prin rate de dobândă foarte scăzute (aproape de 0 sau chiar negative), fragilizează stabilitatea financiară. În căutarea unor soluții care să aducă un plus de valoare pentru clienții și acționarii lor, băncile comerciale se vor orienta spre active mai riscante, renunțând în parte la comportamentul prudent. Studiile lui Jimenez *et al.* (2014), Dell’Ariccia *et al.* (2014) au dovedit cu date empirice că menținerea pentru o perioadă lungă a unui mediu cu dobânzi scăzute creează distorsiuni în alocarea resurselor financiare, băncile cu o situație precară a capitalului acordând credite clienților cu un profil de risc mai ridicat, pe care altfel nu i-ar fi creditat. O întărire rapidă a politicii monetare ar crea probleme semnificative pentru aceștia, care s-ar reflecta în majorarea nivelului de credite neperformante (e.g. o întărire a politicii monetare în Zona Euro ar duce la majorarea EURIBOR și implicit a dobânzii active la creditele în euro și, de asemenea, ar crea o presiune în sensul aprecierii cursul de schimb al euro, afectând pe două canale situația exportatorilor din Zona Euro care sunt debitorii sectorului bancar). Totodată, acest mediu cu dobânzi extrem de reduse determină o schimbare în comportamentul clienților băncilor, care renunță la atitudinea prudentă și devin mai predispuși pentru asumarea unor riscuri ridicate.

Pe de altă parte, este important de reliefat faptul că stabilitatea financiară creează condițiile pentru transmiterea eficientă a politicii monetare în economia reală, iar datele și informațiile pe care le deține autoritatea de supraveghere prudentială, cum ar fi cele obținute în urma evaluării calității activelor sau a testelor de stres, sunt esențiale pentru cunoașterea stării reale de sănătate a fiecărei instituții de credit și pentru asigurarea stabilității financiare, întrucât riscurile sunt cunoscute în detaliu și pot fi astfel gestionate corespunzător. De asemenea, în calitate de împrumutător de ultimă instanță, banca centrală este foarte interesată să dispună de informații specifice legate de situația financiară a fiecărei bănci.

Un studiu relevant în acest domeniu a fost efectuat în 1999 pe baza arhitecturii de supraveghere din SUA de Peek *et al.* Autorii au demonstrat că există o complementaritate puternică între responsabilitățile de supraveghere bancară și cele de politică monetară care ar trebui să fie avută în vedere atunci când se evaluează structura băncii centrale. Această complementaritate s-a remarcat prin faptul că datele și informațiile confidențiale<sup>16</sup> obținute de Rezervele Federale ale SUA (FED) au fost deosebit de utile pentru modelarea econometrică a unor variabile macroeconomice esențiale pentru politica monetară, cum ar fi inflația sau șomajul, precum și pentru fundamentarea deciziilor adoptate de *Federal Open Market Committee* – structura responsabilă pentru operațiunile de piață monetară ale FED. Astfel, prognozele FED au fost în mod constant semnificativ mai precise decât cele ale altor instituții care nu au beneficiat de astfel de informații. Este de menționat faptul că studiul respectiv a fost elaborat într-un context în care ideea separării funcției de supraveghere bancară de cea de politică monetară se bucura de o susținere tot mai largă la nivel internațional după aplicarea sa în Marea Britanie. De altfel, chiar autorii studiului menționează explicit, încă din capitolul introductiv, că „*recent, mai multe bănci centrale și-au pierdut mandatul de supraveghere prudențială într-o anumită măsură și din cauză că nu au fost capabile să arate că funcția de supraveghere îmbunătățește capacitatea funcției de politică monetară*” (Peek *et al.*, 1999).

#### **b. Concentrarea riscului reputațional**

Funcția de supraveghere prudențială, chiar dacă este realizată la un nivel adecvat de calitate, nu poate oferi o garanție absolută cu privire la sănătatea pe termen lung a tuturor instituțiilor de credit. Uneori, pe fondul unor decizii strategice greșite sau ca urmare a unor factori exogeni neprevăzuți, băncile ajung în faliment. În astfel de situații însă percepția publicului este mai importantă decât realitatea obiectivă, iar de cele mai multe ori autoritatea de supraveghere prudențială este blamată. Dacă rolul de supraveghetor i-ar reveni băncii centrale ar fi subminată credibilitatea acesteia, iar

---

<sup>16</sup> Prin sintagma „informații confidențiale” autorii studiului se referă în primul rând la informațiile legate de rating-ul prin sistemul CAMEL folosit de FED pentru a evalua băncile individuale. Acest sistem folosit și în România de BNR presupune evaluarea fiecărei bănci, cu note de la 1 la 5, pe 5 dimensiuni: capital, active, management, profitabilitate (ex. *earnings*) și lichiditate.

încrederea publicului este esențială pentru ancorarea anticipațiilor inflaționiste și îndeplinirea mandatului de politică monetară (Goodhart, 2000).

Contraargumentul la această teză este legat de faptul că simpla separare a funcției de supraveghere de cea de politică monetară nu elimină riscul reputațional, iar experiența Băncii Angliei de la începutul crizei financiare globale este o dovadă în acest sens. Astfel, când a început criza în 2007, supravegherea bancară în Marea Britanie era exercitată de *Financial Services Authority*, Banca Angliei păstrând doar atribuțiile de împrumutător de ultimă instanță. În această perioadă, pe fondul problemelor cauzate de strategiile riscante adoptate de conducere (care avea la bază extinderea agresivă pe piața de credite ipotecare finanțată prin instrumente securitizate, respectiv prin vânzarea de instrumente de datorie garantate cu portofoliul de credite ipotecare), banca Northern Rock s-a confruntat cu probleme de lichiditate (cererea pentru instrumentele respective s-a contractat ca urmare a crizei „subprime” din SUA), fiind pusă în situația de a se finanța de pe piața interbancară. Piața interbancară însă se confrunta cu probleme serioase de lichiditate. Astfel, a fost nevoie de intervenția Băncii Angliei, însă aceasta a acționat cu întârziere, iar când a intervenit nu a făcut-o cu suficientă discreție sau cu o strategie de comunicare adecvată. Problemele cu care se confrunta Northern Rock au devenit un subiect de presă, deponenții au devenit îngrijorați și s-au grăbit să-și retragă depozitele, transformând o criză temporară de lichidități într-o panică bancară, care a dus în final la falimentul și naționalizarea băncii Northern Rock. Astfel, deși nu a avut nici un rol în supravegherea Northern Rock, Banca Angliei a fost în parte blamată pentru eșecul respectivei bănci comerciale, suferind o gravă știrbire a reputației sale (UK Parliament, 2008).

O cercetare extinsă ale cărei rezultate au fost publicată de BCE în 2019 (Ampudia *et al.*, 2019) a arătat că formula unificată, în care funcția de supraveghere și cea de politică monetară sunt îndeplinite de aceeași autoritate, oferă un cadru instituțional mai bun decât dacă acestea ar fi separate, datorită următoarelor considerente:

- s-ar putea asigura o coordonare mai bună decât atunci când obiectivele distincte, dar interdependente ale celor două funcții ar fi repartizate către două instituții separate. În cazul instituțiilor separate, acestea își vor urmări cu predilecție obiectivele pentru care răspund, astfel încât dacă acestea ajung să fie conflictuale, fiecare autoritate va lua măsuri care ar contracara măsurile celeilalte, folosind instrumentele specifice. Astfel se ajunge în final la o aplicare suboptimală a politicilor în domeniul financiar. Raportul

comisiei parlamentare de investigare a falimentului Northern Rock (UK Parliament, 2008) este foarte relevant în acest sens. Comisia respectivă a identificat disfuncționalități serioase de comunicare și coordonare între cele trei autorități implicate în soluționarea crizei Northern Rock, respectiv FSA, Banca Angliei și Trezoreria Marii Britanii. De asemenea, au fost evidențiate deficiențe care vizau aspecte legate de stabilirea clară a responsabilităților, a modului de lucru, a fluxului de informații confidențiale și de adoptare a deciziilor, precum și probleme de leadership și asumare a răspunderii (UK Parliament, 2008);

- datele empirice arată că s-ar reduce substanțial (cu cca. 50%) probabilitatea ca o expansiune a creditului să se transforme într-o criză bancară atunci când banca centrală concentrează și funcția de supraveghere bancară. Explicația este legată de faptul că în această situație, băncile centrale au propensiune mai mare spre utilizarea instrumentelor macroprudențiale, fapt de natură să reducă probabilitatea unei crize financiare;
- s-ar reduce disputele, fricțiunile și costurile care apar în mod firesc atunci când două autorități separate sunt forțate să facă schimb de informații confidențiale;
- funcția de supraveghere ar avea de câștigat de pe urma independenței și reputației băncii centrale, fiind mai puțin expusă interferențelor politice și presiunilor externe;
- în țările mai puțin dezvoltate, aspectele financiare au o greutate mai mare atunci când sunt evaluate opțiunile privind organizarea arhitecturii financiare. Din acest motiv, funcționarea supravegherii prudențiale sub aripa băncii centrale ar reprezenta o soluție ce ar asigura resursele financiare necesare pentru recrutarea și reținerea unor resurse de personal înalt calificate. În plus, independența financiară reprezintă premisa pentru asigurarea independenței funcționale (Goodhart, 2000).

Așadar modelul „separat” de organizare a funcției de supraveghere bancară a pierdut tracțiune în ultimii ani, studiile empirice dar și experiența concretă a Marii Britanii dovedind că modelul integrat este mai echilibrat din perspectiva asigurării stabilității prețurilor, a stabilității financiare și a realizării unei supravegheri microprudențiale eficiente.

## 1.2. Geneza arhitecturii de supraveghere financiar-bancară de la nivelul Uniunii Europene

Încă de la începuturile sale, Uniunea Europeană a fost un actor central în procesul evolutiv al guvernății financiare de la nivel internațional, fiind puternic conectată la tendințele globale de organizare a cadrului instituțional pentru supravegherea financiară (Mügge, 2014). Totuși, așa cum se va vedea în continuare, forțele care au modelat acest cadru țin în primul rând de specificul Uniunii și de factorii politici, respectiv de reticența statelor membre de a ceda din suveranitatea națională, de modelele naționale și tradiția diferitelor state în domeniul supravegherii financiare și, nu în ultimul rând, de interesele industriei.

Consolidarea sectorului bancar și expansiunea operațiunilor transfrontaliere ale marilor grupuri financiare, pe fondul adâncirii procesului de integrare economică, a fost sursa unor amenințări noi la adresa stabilității financiare. Arhitectura de supraveghere financiară a suferit numeroase ajustări pentru a răspunde acestor noi provocări, însă pentru multă vreme a rămas ancorată de ideea păstrării la nivel național a prerogativelor în domeniu. Astfel, în perioada 1990-2000, abordarea minimalistă a dominat această evoluție, probabil și ca urmare a faptului că proiectul monedei comune a avut prioritate pe agenda factorilor de decizie, iar stabilitatea financiară nu reprezenta un subiect important în cuprinsul Tratatului de la Maastricht.

Un moment important în această perioadă îl reprezintă introducerea conceputului de „pașaport european”, mai întâi în sectorul bancar, prin cea de-a doua directivă bancară<sup>17</sup>, adoptată la finalul anului 1989 și având termen de transpunere finalul anului 1992, și apoi în sectorul asigurărilor și al serviciilor de investiții. Acest concept a fost fundamental pentru a avansa în direcția constituirii Pieței Unice în domeniul serviciilor bancare. Astfel, s-a reușit o armonizare a reglementărilor bancare care a permis ca, începând de la 1 ianuarie 1993, autoritățile de supraveghere prudențială din statul gazdă să se bazeze pe activitatea omologilor din țara de origine a instituției bancare, într-un sistem de recunoaștere reciprocă. Acesta a devenit un principiu al supravegherii bancare din Uniunea Europeană, alături de alte două, respectiv: *i*) principiul prevalenței autorităților din țara de origine în supravegherea instituțiilor de credit cu activitate transfrontalieră, și *ii*) principiul minimei armonizări a

---

<sup>17</sup> *Second Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC.*

cadrului legislativ național (Alford, 2006). Sistemul a avut însă efecte adverse, întrucât a declanșat o competiție în domeniul reglementării și supravegherii prudențiale, fiecare stat urmărind să își promoveze propriile instituții de credit („campionii naționali”) și să le protejeze împotriva concurenței băncilor străine. Spre exemplu, abordarea mai relaxată a supravegherii de către unele state membre, precum Marea Britanie, era privită la acel moment de către statele mai conservatoare mai degrabă ca fiind o problemă ce ține de competiție decât ca o amenințare la adresa stabilității financiare (Montanaro, 2016).

În continuare voi prezenta dintr-o perspectivă istorică principalele transformări care au modelat arhitectura de supraveghere financiară a Uniunii Europene și care reflectă în fapt procesul de aprofundare a integrării politice și economice.

De asemenea, vor fi abordate o serie de teme de interes aflate în prezent pe agenda politică, legate pe de o parte de proiectul integrării piețelor de capital și pe de altă parte de necesitatea corectării de slăbiciunilor în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor, care ar putea influența în viitor structura și aranjamentele instituționale actuale.

### **1.2.1. Procesul Lamfalussy**

La reuniunea din decembrie 1998 a Consiliului European, șefii de stat și de guvern din statele membre ale Uniunii Europene au concluzionat că era nevoie de măsuri urgente pentru integrarea sectorului serviciilor financiare și au solicitat Comisiei Europene să acționeze în acest sens. Propunerea Comisiei a fost prezentată anul următor în cuprinsul documentului intitulat *Planul de acțiune în domeniul serviciilor financiare* (eng. – *Financial Services Action Plan*). Unul dintre impedimentele care zădărniceau realizarea obiectivelor acestui plan era legat de ritmul lent de reglementare, determinat de procesul greoi de elaborare a directivelor și apoi de transpunere a acestora în legislația națională a statelor membre. Pentru a găsi o soluție care să accelereze acest proces în domeniul piețelor de capital a fost constituit un grup consultativ („*The Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*”) condus de Alexander Lamfalussy<sup>18</sup>. În raportul său final, acest grup a recomandat o abordare integrată a procesului legislativ în domeniul serviciilor financiare pe patru niveluri, după cum urmează:

---

<sup>18</sup> Alexandre Lamfalussy a fost între 1994 și 1997 primul președinte al Institutului Monetar European, precursorul Băncii Centrale Europene.

- **pe nivelul 1**, Parlamentul și Consiliul UE vor adopta actele legislative (directive și regulamente) pe baza propunerilor înaintate de Comisia Europeană, prin procedura obișnuită a codeciziei, însă acestea vor cuprinde în primul rând aspecte cheie, fundamentale, de principiu;
- **pe nivelul 2**, Comisia Europeană va adopta acte normative tehnice de implementare care detaliază, completează sau actualizează aspectele cuprinse în actele legislative de nivelul 1, cu sprijin din partea structurilor consultative formate din reprezentanți ai statelor membre<sup>19</sup>. În acest fel, Parlamentul European și Consiliul se vor putea concentra asupra deciziilor politice, iar de detaliile tehnice se va ocupa Comisia;
- **pe nivelul 3** se află activitatea de reglementare desfășurată de comitetele de specialitate constituite din reprezentanți ai autorităților naționale de supraveghere, structuri care au sarcina de a sprijini din punct de vedere tehnic Comisia în procesul de adoptare a actelor de nivel 1 și 2. De asemenea, aceste comitete sunt abilitate să emită ghiduri și recomandări pentru aplicarea uniformă a respectivelor acte;
- **pe nivelul 4** se află activitatea de monitorizare a modului în care statele membre aplică regulile de pe nivelele 1-3.

Deși inițial recomandările comitetului condus de Lamfalussy au vizat strict sectorul piețelor de capital, ulterior acestea au fost extinse și la sectorul bancar și la cel al asigurărilor. Privit retrospectiv, procesul Lamfalussy a reprezentat un reper important în demersurile Uniunii Europene pentru asigurarea unei convergențe reale a practicilor de supraveghere și adaptarea mai rapidă și flexibilă a legislației europene în domeniul serviciilor financiare la evoluțiile de pe aceste piețe.

Procesul Lamfalussy a pus bazele unei noi abordări în ceea ce privește modul de elaborare și adoptare a reglementărilor financiare, bazată pe structuri specifice de lucru (așa numita „comitologie”)<sup>20</sup>. În sectorul bancar, o realizare majoră a constituit-o înființarea în noiembrie 2003 a Comitetului European al Supraveghetorilor Bancari (eng. – *The Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), un organism independent format din înalți oficiali ai autorităților de reglementare și supraveghere bancară din statele Uniunii Europene, menit

---

<sup>19</sup> În domeniul bancar, o astfel de structură a fost Comitetul Bancar European (eng. *European Banking Committee*).

<sup>20</sup> Comunicarea Comisiei – „Reexaminarea procesului Lamfalussy. Consolidarea convergenței practicilor de supraveghere prudențială”, COM(2007) 727 final, Bruxelles, 20.11.2007.



să funcționeze ca un forum de reflecție, dezbateri și coordonare pentru probleme de interes comun în acest domeniu. De-a lungul timpului acest comitet a avut o serie de realizări (CEBS, Annual Report 2010), dintre care pot fi amintite următoarele:

- a furnizat asistență tehnică și consiliere Comisiei Europene în pregătirea proiectelor de măsuri ce vizau activitatea bancară;
- a contribuit la implementarea unitară a directivelor Uniunii Europene și la convergența practicilor de supraveghere bancară prin emiterea de ghiduri, recomandări și standarde. Implementarea acestora la nivel național s-a bazat pe mecanismul „aplică sau explică” (eng. – *comply or explain*) care s-a dovedit foarte eficient. Inclusiv instituția care a succedat Comitetului, respectiv Autoritatea Bancară Europeană, a preluat această abordare, fiind aplicată și în prezent pentru ghidurile și orientările emise de aceasta;
- a întărit cooperarea între autoritățile de supraveghere, inclusiv prin schimbul de informații și prin organizarea unor programe speciale de pregătire profesională. În acest domeniu este important de subliniat că au fost puse bazele cooperării intra-europene între autoritățile naționale de supraveghere prin crearea „colegiilor de supraveghetori”, structuri de colaborare instituțională pentru supravegherea grupurilor bancare cu activitate transfrontalieră (Quaglia, 2010);
- a contribuit la dezvoltarea unor standarde comune de raportare prudentială (COREP) și financiară (FINREP) pentru instituțiile de credit, care au adus un plus de transparență și comparabilitate în ceea ce privește indicatorii și informațiile operaționale pe care supraveghetorii le primesc de la bănci.

### **1.2.2. Raportul Larosière**

Comitetele de nivel 3 organizate în baza filosofiei Lamfalussy au reușit să inițieze un proces de convergență în domeniul supravegherii financiare, dar viteza acestuia era insuficientă raportată la severitatea problemelor determinate de criza financiară globală. În consecință, Comisia Europeană a lansat un amplu proces de reformă, care a demarat în 2008, când a însărcinat un grup de lucru la nivel înalt (*High Level Expert Group on EU financial*

*supervision*), prezidat de Jacques de Larosière<sup>21</sup>, să propună soluții pentru consolidarea aranjamentelor de supraveghere din plan european. Ideile conturate la nivelul acestui grup au stat la baza propunerilor Comisiei privind înființarea Sistemul European de Supraveghere Financiară (eng. – *The European System of Financial Supervision*). Acest sistem (în continuare SESF), care a devenit operațional la începutul anului 2011, cuprinde trei componente microprudențiale și una macroprudențială, după cum urmează:

I. Componentele microprudențiale sunt reprezentate de cele trei Autorități Europene de Supraveghere (eng. *European Supervisory Authorities*), respectiv:

- a. **Autoritatea Bancară Europeană** (eng. *European Banking Authority* – în continuare ABE), înființată prin *Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei*. Această instituție a fost creată pe fundația fostului comitet de specialitate de nivel 3 din sistemul Lamfalussy, respectiv Comitetul European al Supraveghetorilor Bancari.

ABE este organism al Uniunii Europene, cu personalitate juridică și autonomie financiară și administrativă. Obiectivul său prioritar îl constituie întărirea supravegherii transfrontaliere pentru băncile care operează în Uniunea Europeană și dezvoltarea cadrului unic de reglementare. Decizia de constituire a ABE reprezintă un pas important și natural în procesul de adâncire a convergenței în domeniul reglementării și supravegherii prudențiale la nivel european. De asemenea, ABE a primit atribuții legate de protecția consumatorului și de stimularea inovației financiare, asumându-și un rol important în promovarea

---

<sup>21</sup> Grupul respectiv a fost format din personalități de recunoscut pe plan internațional. Astfel Președintele grupului a fost Jacques de Larosière, fost director general al Fondului Monetar Internațional, fost guvernator al Băncii Franței, fost președinte al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Ceilalți membrii: Leszek Balcerowicz, fost viceprim-ministru și ministru de Finanțe în Polonia, cel care a conceput strategia Poloniei de trecere la economia de piață, fost președinte al Băncii Naționale a Poloniei, Otmar Issing, fost membru al Executive Board al BCE și Economist-șef al acestei instituții, Rainer Masera, fost guvernator al Băncii Italiei, fost ministru al bugetului, a condus de-a lungul timpului mai multe băncii importante din Italia, Callum Mc Carthy, fost președinte al Financial Services Authority din Marea Britanie, Lars Nyberg, CEO al unei importante firme de telefonie mobilă care operează în Suedia și Finlanda, José Perez Fernandez, fost director general al departamentului de supraveghere bancară din cadrul Băncii Spaniei, Onno Ruding, fost director executiv al constituentei olandeze la FMI, fost ministru de finanțe al Olandei. În raportul său din februarie 2009, acest grup a recomandat o reformă amplă a arhitecturii de supraveghere a sectorului financiar din UE.

transparenței și corectitudinii în folosul consumatorilor de produse și servicii financiare din Uniunea Europeană. În baza Directivei 2013/36/UE, ABE elaborează standarde tehnice de reglementare (RTS), standarde tehnice de implementare (ITS), ghiduri și recomandări.

- b. **Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale** (eng. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*), înființată prin *Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii ocupaționale), de modificare a deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a deciziei 2009/79/CE a Comisiei.*
- c. **Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe** (eng. *European Securities and Markets Authority*), înființată prin *Regulamentul (UE) nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei.*

Cele trei autorități se coordonează între ele prin intermediul **Comitetului comun**, prevăzut la art. 54 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010, Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 și Regulamentul (UE) nr. 1095/2010. Acesta funcționează ca un forum în cadrul căruia autoritățile europene de supraveghere colaborează îndeaproape și în mod regulat pentru a se asigura coerența supravegherii trans-sectoriale. Comitetul comun este format din președinții autorităților europene de supraveghere și este prezidat, prin rotație, de unul dintre aceștia pe o perioadă de un an, președintele Comitetului comun fiind și vicepreședinte al CERS.

- II. Componenta macroprudențială a fost încredințată unui organism nou înființat – **Comitetul European pentru Risc Sistemic** (eng. – *European Systemic Risk Board*, în continuare CERS), având ca temei juridic *Regulamentul (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macro-prudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic și Regulamentul (UE) nr. 1096/2010 al Consiliului din 17 noiembrie 2010 privind acordarea unor competențe specifice Băncii*

*Centrale Europene referitoare la funcționarea Comitetului European pentru Risc Sistemic.*

Comitetul reprezintă o inovație în spațiul european. Misiunea sa principală vizează monitorizarea și evaluarea riscurilor la adresa stabilității financiare și, dacă este necesar, emiterea de atenționări cu caracter preventiv și de recomandări de măsuri specifice pentru autoritățile competente. Detaliile despre organizarea și funcționarea CERS, precum și modul în care acesta a influențat arhitectura națională de supraveghere din România sunt prezentate în secțiunea 2.3.

Fiecare din cele trei autorități de supraveghere sectorială se bucură de o largă independență, dar interacționează și colaborează cu CERS și cu Banca Centrală Europeană, precum și cu autoritățile naționale competente ale statelor membre.

Din perspectiva influenței pe care au exercitat-o asupra cadrului de supraveghere bancară la nivel micro și macroprudential din România, două instituții se detașează în mod evident: Autoritatea Bancară Europeană și Comitetul European pentru Risc Sistemic.

### **1.2.3. Construcția Uniunii Bancare Europene**

După moneda euro, Uniunea Bancară este considerat cel mai ambițios proiect european, fiind în mod evident un reper esențial în procesul de aprofundare a integrării financiare în plan european.

Gândit ca răspuns la criza financiară globală din 2008-2010 și a crizei datoriilor suverane din Zona Euro care a urmat, proiectul Uniunii Bancare își propune „stoparea tendinței de fragmentare a piețelor financiare din UE care este incompatibilă cu existența unei UEM, precum și a pieței unice, întărirea stabilității financiare, ruperea cercului vicios al influenței negative reciproce dintre bănci și datoria publică a statelor, restaurarea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare și asigurarea unei supravegheri unice exercitate de către BCE la nivelul Zonei Euro” (Comisia Europeană, 2012). Construcția Uniunii Bancare are ca fundație un set de reguli unice (eng. – *Single Rulebook*) și trei piloni de bază, dintre care doar doi sunt operaționali la acest moment: Mecanismul Unic de

Supraveghere (MUS), Mecanismul Unic de Rezoluție (MUR) și, în viitor, o schemă comună de garantare a depozitelor la nivel european (eng. – *European Deposit Insurance Scheme*)<sup>22</sup>.

Pentru moment, doar statele din zona euro participă la Uniunea Bancară, deși la momentul lansării proiectului mai multe state membre cu derogare, inclusiv România, și-au manifestat interesul să adere prin procedura „cooperării strânse”. Dintre acestea doar Bulgaria și Croația au făcut pași concreți în acest sens<sup>23</sup>.

#### **1.2.4. Pachetul legislativ privind cerințele de capital pentru bănci**

Un moment important în dinamica arhitecturii de supraveghere bancară din UE l-a constituit transpunerea în cadrul juridic al UE a noilor standarde internaționale în materie de capital bancar (cunoscute sub denumirea „Acordul Basel III”) prin lansarea pachetului legislativ CRD IV/CRR privind cerințele de capital pentru bănci. Acest pachet legislativ, intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2014 (prin care UE și-a îndeplinit angajamentul asumat în cadrul G20 în ceea ce privește punerea în aplicare a Acordului Basel III în timp util), vizează crearea condițiilor necesare pentru îmbunătățirea rezilienței sectorului bancar european, prin consolidarea bazei de capital a instituțiilor de credit și introducerea unor reguli mai stricte pentru managementul riscurilor pe care acestea și le asumă.

Pachetul cuprinde o directivă și un regulament de directă aplicare (care trebuie citite, interpretate și aplicate împreună), după cum urmează:

- a. Directiva nr. 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (denumită în continuare „directiva privind cerințele de capital” - CRD IV), ce are ca obiectiv principal uniformizarea prevederilor legale naționale referitoare la aspecte structurale legate de organizarea și desfășurarea activității instituțiilor de credit, guvernanta corporativă și supravegherea prudențială a acestora.

---

<sup>22</sup> Structura Uniunii Bancare și modul său de funcționare face obiectul prezentării detaliate de la capitolul II al lucrării.

<sup>23</sup> O analiză detaliată legată de poziționarea acestor state cu derogare vis-à-vis de Uniunea Bancară este prezentată în capitolul III, la secțiunea 3.1.

Această directivă a fost transpusă în legislația națională din România în principal prin două piese legislative: *i*) Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 113/2013 privind unele măsuri bugetare și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului; *ii*) Regulamentului BNR nr. 5/2013 privind cerințe prudențiale pentru instituțiile de credit.

- b. Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (denumit în continuare „regulamentul privind cerințele de capital” - CRR) – direct aplicabil la nivel național.

Acest act normativ deosebit de complex (cuprinde 520 de articole) are drept obiectiv instituirea un set de reguli uniforme în ceea ce privește cerințele de capital și de lichiditate pentru instituțiile de credit și firmele de investiții din UE, care să conducă la eliminarea arbitrajului de reglementare.

Privind retrospectiv, acest pachet legislativ a jucat un rol esențial în modelarea peisajului bancar european, întrucât a reglementat în mod unitar aspecte-cheie ale activității bancare și ale cadrului de supraveghere prudențială aplicabil instituțiilor de credit. Pe lângă regulile uniforme privind cerințele de capital (abordate atât din punct de vedere cantitativ, cât și din punct de vedere calitativ<sup>24</sup>), de lichiditate<sup>25</sup> și cele legate de efectul de levier, noile dispoziții creează baza legală pentru aplicarea la nivelul Uniunii Europene a instrumentelor macroprudențiale de natura amortizoarelor de capital. În plus, acest pachet legislativ aduce schimbări importante în ceea ce privește regulile de guvernanță corporativă, de raportare<sup>26</sup> și transparență pentru instituțiile de credit, inclusiv în legătură cu practicile și politicile de remunerare a angajaților acestora.

Între timp, în iunie 2019 a fost publicat noul pachet legislativ CRD V/CRR II, ce are termen de transpunere în legislația națională sfârșitul anului 2020.

---

<sup>24</sup> Pachetul CRD IV/CRR introduce elemente noi de circumstanțiere a calității capitalului instituțiilor de credit. Spre exemplu, „fonduri proprii de nivel 1 de bază” (eng. – *CET1 Common Equity Tier 1*) reprezintă componenta de capital considerată a avea cel mai înalt nivel de calitate, urmează „fondurile proprii de nivel 1 suplimentar” și apoi „fondurile proprii de nivel 2”.

<sup>25</sup> Instituțiile de credit trebuie să dețină o rezervă diversificată de active lichide care să le permită să facă față unei situații de criză de lichiditate pe termen scurt (30 de zile).

<sup>26</sup> Devin obligatorii standardele de raportare către autoritățile de supraveghere a informațiilor financiare și prudențiale, dezvoltate anterior de ABE, respectiv COREP și FINREP.

### 1.3. Cadrul instituțional al Uniunii Europene dedicat supravegherii bancare

#### 1.3.1. Componenta de supraveghere microprudențială – Autoritatea Bancară Europeană

Conform actului său de înființare<sup>27</sup>, denumit în continuare Regulamentul ABE, mandatul acestei noi instituții europene vizează consolidarea pieței bancare interne, realizarea unei convergențe la nivel european în ceea ce privește cadrul de reglementare, practicile și metodologia de supraveghere prudențială bancară, inclusiv prin crearea unei culturi de supraveghere prudențiale comune la nivelul Uniunii Europene, care să aibă la bază o abordare și un set de instrumente similare, dar „care să țină seama de interesele variate ale tuturor statelor membre și de caracterul diferit al instituțiilor financiare” (pct. 11 din preambulul Regulamentului ABE).

Cu sediul inițial în City-ul londonez, ABE a trebuit să se mute la Paris <sup>28</sup> ca urmare a retragerii Marii Britanii din Uniunea Europeană.

Funcțiile principale ale ABE sunt următoarele:

- a. *Dezvoltarea cadrului unic de reglementare (Single Rulebook)* menit să conducă la unificarea reglementărilor în domeniul bancar, la crearea unor condiții de concurență egale și la asigurarea unui nivel ridicat de protecție a deponenților, investitorilor și consumatorilor.

Așa cum voi arăta mai departe la secțiunea 4.2.1, cadrul unic de reglementare reprezintă de fapt fundamentul construcției Uniunii Bancare. Având o structură piramidală, la baza acestui cadru stau directivele și regulamentele europene de directă aplicare, care sunt schițate mai întâi la nivelul ABE, după care sunt lansate ca propuneri de către Comisia Europeană și negociate cu Parlamentul European și Consiliul UE, fiind adoptate de obicei în procedura codeciziei. Pe nivelul următor se află regulamentele delegate sau cele de punere în aplicare prin care sunt detaliate sau completate actele de pe primul nivel; acestea sunt propuse de ABE și adoptate de

---

<sup>27</sup> Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei.

<sup>28</sup> Alegerea Parisului s-a făcut în urma unui proces de selecție la care au candidat mai multe capitale europene. De asemenea, și Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA) a trebuit să își mute sediul ca urmare a Brexitului, în cazul acesteia fiind ales Amsterdamul.

Comisie. Pe treapta următoare se află standardele tehnice, ghidurile și recomandările adresate instituțiilor de credit sau autorităților de supraveghere, toate acestea fiind elaborate și emise direct de către ABE. În plus, ABE a dezvoltat un instrument nou, de răspuns în mod public la întrebările cele mai frecvente – Q&A, care clarifică nelămuririle părților interesate.

b. ***Alinierea practicilor de supraveghere microprudențială bancară la nivelul UE.***

În acest domeniu, ABE a promovat convergența practicilor de supraveghere prin dezvoltarea unor standarde metodologice legate de desfășurarea activității de supraveghere prudențială în sectorul bancar, precum și o colecție de bune practici de supraveghere care ar trebui să formeze „manualul unic de supraveghere” (eng. – *single supervisory handbook*). În acest sens, la nivelul ABE începând din 2014 a fost dezvoltat un cadru metodologic comprehensiv de analiză și evaluare a instituțiilor de credit (eng. – *Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*), folosit de toate autoritățile de supraveghere din Uniunea Europeană, inclusiv de BCE și de BNR. În 2018 a fost publicată o variantă nouă revizuită, care cuprinde și ghiduri pentru efectuarea testelor de stres.

c. ***Evaluarea riscurilor și vulnerabilităților potențiale din sectorul bancar european, prin desfășurarea pe o bază periodică (din doi în doi ani) a exercițiilor de testare la stres.***

Testele de stres, prevăzute de altfel și în cuprinsul pachetului legislativ CRDIV/CRR, reprezintă instrumente esențiale pentru examinarea capacității băncilor de absorbi eventualele pierderi și de a menține niveluri suficiente de capital în situații adverse, determinate de evoluțiile din economia reală. ABE joacă un rol central în organizarea și desfășurarea acestor teste, întrucât stabilește metodologia de lucru, le inițiază și le coordonează. Scenariile de test sunt elaborate în colaborare cu CERS, BCE și Comisia Europeană, iar rezultatele testelor de stres sunt folosite de supraveghetori în individualizarea cerințelor suplimentare de capital, etapă din cadrul procesului SREP. Aceste teste de stres au început să fie derulate de ABE încă de la înființare, inițial ca instrumente de management al crizelor, pentru determinarea nevoilor de recapitalizare, iar ulterior ca instrumente de supraveghere prin care se introduc date de intrare în SREP (Enria, 2018). Până în prezent au fost realizate patru astfel de exerciții (2011,



2014, 2016 și 2018). În cursul anului 2020 urma să fie desfășurat un nou test de stres, însă acesta a fost amânat pentru 2021 ca urmare a pandemiei Covid-19<sup>29</sup>.

d. ***Promovarea unei funcționări eficiente, eficiente și unitare a colegiilor de supraveghere pentru a stimula aplicarea uniformă a legislației europene relevante.***

Colegiile de supraveghetori sunt structuri de colaborare cu caracter permanent care aduc laolaltă autorități de supraveghere din țara de origine și din țările-gazde, implicate în supravegherea instituțiilor bancare cu activitate transfrontalieră, în scopul schimbului de informații, planificării și desfășurării operațiunilor de supraveghere într-o manieră coordonată sau în comun, dar și pentru pregătirea sau gestionarea efectivă a unor situații de urgență. Cadrul de organizare și funcționare a acestor colegii a fost stabilit inițial de către predecesorul ABE, respectiv de către CEBS, în cuprinsul unor ghiduri specifice. După implementarea pachetului CRD IV/CRR, aceste ghiduri au fost înlocuite de standarde tehnice de implementare<sup>30</sup>. Conform prevederilor acestora, sarcina înființării colegiului de supraveghetori revine autorității care este responsabilă pentru supravegherea consolidată a respectivei instituții de credit. ABE monitorizează funcționarea colegiilor și poate participa cu reprezentanți la reuniunile acestora. În 2018, la nivelul UE funcționau 63 de colegii de supraveghetori, potrivit raportului ABE din 2018 pe această temă<sup>31</sup>, dintre care BCE a participat la 29.

Recent, în 2019, statutul celor trei autorități europene de supraveghere a fost amendat<sup>32</sup> pentru a reflecta experiența dobândită în cei opt ani de funcționare, transformările care s-au produs între timp în sistemul financiar al UE, dar și pentru a răspunde mai bine noilor preocupări aflate pe agenda politică europeană. În primul rând, prin noile amendamente

---

<sup>29</sup> Conform anunțului publicat pe *website*-ul ABE: <https://eba.europa.eu/eba-statement-actions-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>.

<sup>30</sup> Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/99 al Comisiei din 16 octombrie 2015 de stabilire a unor standarde tehnice de punere în aplicare referitoare la stabilirea funcționării operaționale a colegiilor de supraveghetori în conformitate cu Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului.

<sup>31</sup> EBA Report on Supervisory Colleges in 2018.

<sup>32</sup> Regulamentul (UE) nr. 2175/2019 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2019 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), a Regulamentului (UE) nr. 1094/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale), a Regulamentului (UE) nr. 1095/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), a Regulamentului (UE) nr. 600/2014 privind piețele instrumentelor financiare, a Regulamentului (UE) nr. 1011/2016/ privind indicii utilizați ca indici de referință în cadrul instrumentelor financiare și al contractelor financiare sau pentru a măsura performanțele fondurilor de investiții și a Regulamentului (UE) nr. 847/2015 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri

aduse Regulamentului ABE, instituția primește competențe noi în domeniul coordonării și monitorizării acțiunilor din plan european în legătură cu prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, care a devenit între timp o problemă tot mai preocupantă la nivelul Uniunii. De asemenea, sunt definite mai clar competențele sale în ceea ce privește sarcinile legate de protecția consumatorilor, ABE având acum și obiectivul de „*asigurare a unei protecții eficace și suficiente pentru clienții serviciilor financiare și pentru consumatorii de servicii financiare*”. Spre exemplu, articolul 9 din Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 în care erau descrise sarcinile ABE legate de protecția consumatorilor a fost completat substanțial, cu atribuții noi privind:

- Efectuarea de evaluări tematice aprofundate ale comportamentului pe piață;
- Elaborarea unor indicatori ai riscului de retail pentru determinarea cauzelor potențiale ale prejudiciilor aduse consumatorilor;
- Menținerea unor condiții de concurență echitabile pe piața internă, în cadrul căreia consumatorii și alți utilizatori ai serviciilor financiare dispun de un acces echitabil la servicii și produse financiare;
- Coordonarea activităților de tip «client misterios» desfășurate de autoritățile competente.

Conform noului statut, în cadrul ABE se instituie un „*comitet pentru protecția consumatorilor și inovare financiară, care reunește toate autoritățile competente relevante și autoritățile responsabile cu protecția consumatorilor, în vederea îmbunătățirii protecției consumatorilor, a realizării unei abordări coordonate a modului de reglementare și de supraveghere a activităților financiare noi sau inovatoare [...]*”. Întrucât în România protecția consumatorilor de servicii bancare se află în sfera de competențe a Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, această autoritate va participa la reuniunile acestui comitet.

Și în domeniul rezoluției instituțiilor de credit ABE a primit sarcini noi. Printre cele mai importante este cea legată de elaborarea unui manual de rezoluție, în care să fie cuprinse cele mai bune practici în domeniu.

În baza prevederilor art. 41 din noului statut și ținând cont de noile atribuții dobândite, Consiliul Supraveghetorilor al ABE a decis la data de 22 ianuarie 2020 (ABE, 2020) înființarea a două comitete permanente, unul dedicat problemelor legate de rezoluția bancară (eng. – *Standing Committee on Resolution, ResCo*) și unul dedicat prevenirii și combaterii

spălării banilor și finanțării terorismului (eng. – *Standing Committee on anti-money laundering and countering terrorist financing, AMLSC*).

Din perspectiva structurii de guvernanță, ABE este condusă de un președinte, care prezidează Comitetul Supraveghetorilor și are rol de reprezentare externă, precum și de un director executiv, care conduce activitatea zilnică și pregătește ședințele Consiliului de administrație. Principalul organ de decizie este însă Comitetul Supraveghetorilor, la nivelul căruia se adoptă proiectele de standarde tehnice, ghiduri, opinii etc. Deciziile pe probleme specifice legate de rezoluția instituțiilor de credit au fost delegate către ResCo. Comitetul Supraveghetorilor, care se întrunește de cel puțin două ori pe an, este format din șefii autorităților naționale de supraveghere prudențială din UE și președintele ABE. România este reprezentată în cadrul acestui comitet de către directorul Direcției Supraveghere din BNR. La reuniunile sale pot participa, în calitate de observatori fără drept de vot, câte un reprezentant din parte Comisiei Europene, CERS, BCE, ESMA, EIOPA și Comitetului Unic de Rezoluție. În principiu, deciziile se adoptă cu majoritatea simplă a membrilor săi, fiecare dintre aceștia având un singur vot. Constituirea Uniunii Bancare a creat un dezechilibru în ceea ce privește influența în cadrul ABE a statelor participante la această nouă construcție și cele neparticipante, întrucât acestea din urmă sunt minoritare în cadrul Comitetului (8 state neparticipante vs. 19 participante). Prin amendamentele recente la Regulamentul ABE s-a introdus o nouă formulă de vot pentru deciziile importante, menită să limiteze dominația statelor participante la Uniunea Bancară și să asigure o protecție mai eficace intereselor statelor membre neparticipante. Astfel, deciziile importante referitoare la proiectele de standarde tehnice, ghiduri și recomandări se adoptă cu majoritate calificată, formată dintr-o majoritate simplă a statelor membre participante la Uniunea Bancară și o majoritate simplă a statelor membre neparticipante. Consiliul de administrație se ocupă în primul rând de aspectele cu caracter administrativ și financiar și este format din 5 reprezentanți aleși din rândul autorităților naționale de supraveghere prudențială și un reprezentant al Comisiei Europene.

### **1.3.2. Componenta de supraveghere macroprudențială – Comitetul European pentru Risc Sistemic**

Așa cum am menționat anterior, acesta este o structură nouă, creată la recomandarea grupului de lucru la nivel înalt, prezidat de Jacques de Larosière, menită să gestioneze problematica

stabilității sistemului financiar al Uniunii Europene în ansamblu. Comitetul a devenit operațional la data de 1 ianuarie 2011, în urma intrării în vigoare a Regulamentului (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet European pentru Risc Sistemic. Conform prevederilor acestui regulament, “*CERS răspunde de supravegherea macroprudențială a sistemului financiar în Uniune, pentru a contribui la prevenirea sau reducerea riscurilor sistemice la adresa stabilității financiare*”. Pentru realizarea acestui obiectiv, CERS îndeplinește o serie de atribuții legate de:

- colectarea și analiza informațiilor relevante;
- identificarea și clasificarea riscurilor sistemice;
- emiterea de avertismente și formularea de recomandări pentru acțiuni de remediere, ca răspuns la riscurile identificate;
- emiterea de avertismente confidențiale adresate Consiliului UE în situații de urgență;
- monitorizarea măsurilor adoptate în urma avertismentelor și recomandărilor;
- cooperarea cu ceilalți membri ai Sistemului European de Stabilitate Financiară și coordonarea activității sale cu cea a organizațiilor financiare internaționale.

Sfera de cuprindere a noului organism este foarte largă, acoperind instituțiile de credit, societățile de asigurare, fondurile de pensii și cele de investiții, instituțiile financiare nebankare, instituțiile de plată, *fintech*-urile, infrastructurile pieței financiare și alte instituții financiare.

Structura de guvernare a CERS este una foarte complexă, ce cuprinde mai multe organe specializate: Consiliul General, Comitetul Director, Secretariatul, Comitetul Consultativ Științific, Comitetul Consultativ Tehnic, precum și o serie de structuri de lucru operative (*working group, task-force, expert groups*).

Deciziile cele mai importante sunt adoptate la nivelul Consiliului General, ce se reunește de cel puțin patru ori pe an. Ședințele sale sunt conduse de președintele CERS, care este și președintele BCE<sup>33</sup>. Acest „cumul de funcții” al președintelui a avut un rol important în dezvoltarea instituțională a CERS, întrucât a permis transferul de expertiză, de autoritate și credibilitate de la BCE la noua instituție. Președintele asigură reprezentarea externă a

---

<sup>33</sup> În baza Regulamentului (UE) nr.1096/2010, președintele BCE a ocupat și funcția de președinte al CERS până la data de 15.12. 2015, ulterior fiind președinte interimar al acestei instituții.

instituției și îndeplinește o serie de obligații legate de raportare, participând cel puțin o dată pe an la audieri în Parlamentul European, odată cu publicarea raportului anual al CERS.

Inițial, prim-vicepreședintele era ales de către membrii Consiliului General al BCE și din rândul acestora, însă această formulă a fost schimbată în 2019, astfel că în prezent acesta este ales din rândul membrilor naționali cu drept de vot ai Consiliului General al CERS. Cel de-al doilea vicepreședinte este președintele Comitetului Comun al autorităților europene de supraveghere.

Membrii cu drept de vot ai Consiliului General sunt: președintele și vicepreședintele BCE, guvernatorii băncilor centrale ale statelor UE, un reprezentant al Comisiei Europene, președinții autorităților financiare europene (ABE, EIOPA, ESMA), președintele și cei doi vicepreședinți ai Comitetului Consultativ Științific, președintele Comitetului Consultativ Tehnic. Pe lângă aceștia, fac parte din Consiliul General, dar fără drept de vot, câte un reprezentant de nivel înalt al fiecărei autorități naționale de supraveghere competente (dacă un stat are mai multe astfel de autorități, acești oficiali se rotesc la masa dezbaterilor în funcție de subiectele discutate), președintele Comitetului Economic și Financiar, guvernatorii băncilor centrale din Islanda și Norvegia, un oficial de rang înalt din partea Ministerului de Finanțe din Liechtenstein, câte un reprezentant al autorităților naționale de supraveghere din statele membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb.

Odată cu operaționalizarea Uniunii Bancare, noi structuri instituționale au apărut în peisajul supravegherii bancare din Uniunea Europeană. Printre acestea se numără autoritățile naționale de rezoluție<sup>34</sup>, dar și Consiliul de supraveghere din cadrul BCE, care reprezintă un organ de conducere al Mecanismului Unic de Supraveghere. Pentru a reflecta aceste schimbări, dar și pentru a adapta statutul autorităților care formează Sistemul European de Supraveghere Financiară la noile realități, ținând cont și de experiența acumulată de-a lungul celor opt ani de funcționare, la sfârșitul anului 2019 a fost emis un pachet legislativ comprehensiv. Acest pachet, care a intrat în vigoare pe 30 decembrie 2019, cuprinde și un regulament de amendare a statutului CERS - Regulamentul (UE) nr. 2176/2019 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2019 de modificare a

---

<sup>34</sup> Denumirea completă este Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

Regulamentului (UE) nr. 1092/2010 privind supravegherea macro-prudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet European pentru Risc Sistemic. Dacă în cazul ABE amendamentele au fost consistente și au extins sfera sa de atribuții, în ceea ce privește CERS modificările aduse prin noul regulament țin mai degrabă de ajustarea unor aspecte legate de governanța acestei structuri și privesc:

- includerea președintelui Consiliului de Supraveghere al BCE și a președintelui Comitetului Unic de Rezoluție<sup>35</sup> ca membri fără drept de vot ai Consiliului general al CERS. De asemenea, în Comitetul Consultativ Tehnic al CERS au fost incluși un reprezentant al Consiliului de Supraveghere al BCE și unul al Comitetului Unic de Rezoluție;
- introducerea unei opțiuni pentru statele membre a căror bancă centrală nu exercită și atribuțiile de autoritate prudențială desemnată de a numi, ca alternativă, ca reprezentantul lor cu drept de vot în Consiliul general al CERS să nu fie guvernatorul, ci un oficial de rang înalt din partea unei autorități desemnate în temeiul Directivei 2013/36/UE sau a Regulamentului (UE) nr. 575/2013;
- schimbarea modului de alegere a prim-vicepreședintelui, care în noua filozofie este ales din rândul membrilor naționali cu drept de vot ai Consiliului General al CERS și cu asigurarea unei reprezentări echilibrate a statelor participante la Uniunea Bancară și a celor neparticipante;
- desemnarea președintelui BCE ca președinte permanent al CERS.

România este reprezentată în Consiliul General al CERS de către guvernatorul BNR (membru cu drept de vot), prim-viceguvernatorul BNR (membru fără drept de vot), acesta din urmă în calitate de reprezentant al funcției de supraveghere bancară, precum și un oficial de nivel înalt din partea ASF (membru fără drept de vot). De asemenea, BNR este reprezentată la nivel de viceguvernator/director în Comitetul Consultativ Tehnic și la nivel de expert în grupurile de lucru înființate sub egida acestui comitet.

---

<sup>35</sup> Structură nouă creată Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010.

### 1.3.3. Impactul recomandărilor CERS asupra politicilor macroprudențiale din România

Cele mai importante instrumente de care dispune CERS pentru îndeplinirea mandatului său sunt recomandările și avertismentele. Deși acestea nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic (se bazează pe principiul “*aplică sau explică*”, potrivit căruia destinatarul ar trebui să acționeze în sensul implementării acestora sau să justifice în mod corespunzător lipsa de acțiune), recomandările au avut un impact puternic asupra politicilor autorităților naționale de supraveghere sau celor macroprudențiale din Uniunea Europeană. Este demn de subliniat faptul că, deși nu au putere legală propriu-zisă, toate recomandările CERS au fost implementate de către autoritățile „adresante”, ceea ce demonstrează influența și aprecierea de care se bucură acest organism (Mazzafarro, 2018). Astfel, ca urmare a analizelor privind riscurile la adresa stabilității financiare la nivelul statelor membre și al UE în ansamblu, CERS emite recomandări sau avertismente, publice sau confidențiale, care pot fi adresate: (a) autorităților naționale de supraveghere; (b) BCE, în calitate de autoritate de supraveghere prudențială pentru statele participante la Uniunea Bancară; (c) autorităților europene de supraveghere; (d) autorităților naționale macroprudențiale; (e) autorităților naționale de rezoluție; (f) Comitetului Unic de Rezoluție. De asemenea, CERS poate adresa recomandări Comisiei Europene pentru aspecte legate de legislația relevantă a Uniunii Europene.

CERS a emis până în prezent un număr de 24 de recomandări publice, conform informațiilor de pe *website*-ul său<sup>36</sup>. Dintre acestea, BNR a fost implicată și a acționat în direcția implementării următoarelor recomandări:

**Tabelul 1: Recomandările CERS cu impact semnificativ asupra activității BNR**

Nr. crt.	Recomandări CERS	Acțiuni întreprinse de BNR
1.	Recomandarea CERS din 21 septembrie 2011 privind acordarea de împrumuturi în monedă străină (CERS/2011/1)	Printre acțiunile întreprinse de BNR în vederea asigurării conformării cu cerințele recomandării, se numără:

<sup>36</sup> Lista completă a tuturor recomandărilor se găsește pe *website*-ul CERS la adresa: <https://www.esrb.europa.eu/mppa/recommendations/html/index.en.html>.

		<p>- adoptarea Regulamentului nr. 17/2012 privind unele condiții de creditare;</p> <p>- adoptarea Regulamentului nr. 15/2012 privind completarea Regulamentului BNR nr. 18/2009 privind cadrul de administrare a activității instituțiilor de credit, procesul intern de evaluare a adecvării capitalului la riscuri și condițiile de externalizare a activității acestora.</p>
2.	<p>Recomandarea CERS din 22 decembrie 2011 privind finanțarea în dolari SUA a instituțiilor de credit (CERS/2011/2)</p>	<p>Nivelul finanțării în dolari SUA a instituțiilor de credit în România este suficient de scăzut astfel încât să nu prezinte un risc sistemic.</p> <p>Cadrul de reglementare format din Regulamentul BNR nr. 18/2009 privind cadrul de administrare a activității instituțiilor de credit, procesul intern de evaluare a adecvării capitalului la riscuri și condițiile de externalizare a activităților acestora, modificat și completat prin Regulamentul BNR nr. 22/2010 includea cerințe calitative privind managementul riscului de lichiditate al instituțiilor de credit în sensul Recomandării CERS.</p> <p>Regulamentul nr. 18/2009 a fost abrogat de Regulamentul BNR nr. 5/2013 privind cerințe prudențiale pentru instituțiile de credit, care a preluat prevederile ce asigurau alinierea la cerințele recomandării.</p>
3.	<p>Recomandarea CERS din 22 decembrie 2011 privind mandatul macroprudențial al autorităților naționale (CERS/2011/3)</p>	<p>Recomandarea a fost implementată în totalitate în urma constituirii Comitetului Național pentru Supraveghere Macroprudențială (CNSM), ca autoritate națională macroprudențială, prin adoptarea Legii nr. 12/2017 privind</p>



		supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național.
4.	Recomandarea CERS din 20 decembrie 2012 privind finanțarea instituțiilor de credit (CERS/2012/2)	<p>Pentru a răspunde sub-recomandării A – Monitorizarea și evaluarea riscurilor de finanțare și a gestionării riscurilor de finanțare de către autoritățile de supraveghere și, implicit, pentru a implementa ghidul ABE/GL/2014/04, BNR a emis, în data de 2 septembrie 2015, <i>Instrucțiuni privind definiții armonizate și șabloane pentru planurile de finanțare ale instituțiilor de credit</i>. De asemenea, BNR efectuează analize privind impactul planurilor de finanțare asupra fluxului de credite, pe care le prezintă anual CNSM.</p> <p>În vederea conformării depline cu cerințele sub-recomandării B – Gestionarea de către instituții a riscurilor asociate grevării cu sarcini a activelor, a fost emis Regulamentul BNR nr. 5/2013 privind cerințe prudențiale pentru instituțiile de credit, completat prin Regulamentul 5/2014.</p> <p>În ceea ce privește sub-recomandarea E - obligațiuni garantate și alte instrumente care generează grevarea cu sarcini, armonizarea regimurilor obligațiunilor garantate a fost realizată prin adoptarea și publicarea în Monitorul Oficial la începutul lunii decembrie 2015 a Legii nr. 304/2015 privind emisiunile de obligațiuni ipotecare.</p>
5.	Recomandarea CERS din 4 aprilie 2013 privind obiectivele intermediare și instrumentele	Inițial, cadrul general pentru strategia de politici macroprudențiale al BNR a fost discutat/agreat în cadrul Comitetului Național de Stabilitate Financiară (CNSF). Având la bază consensul la

	politicii macroprudențiale (CERS/2013/1)	care s-a ajuns în cadrul CNSF, fiecare autoritate, pe baze voluntare, a urmărit implementarea obiectivelor intermediare și instrumentelor politicii macroprudențiale <sup>37</sup> . Ulterior, în 2018, odată cu înființarea CNSM în baza Legii nr. 12/2017 privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național, a fost adoptat „ <i>Cadrul de ansamblu privind strategia politicii macroprudențiale a CNSM</i> ”. Comitetul a recomandat BNR și ASF să implementeze instrumentele macroprudențiale specifice sectoarelor pentru care acestea sunt responsabile în vederea îndeplinirii obiectivelor intermediare cuprinse în documentul mai sus menționat, iar Guvernului să sprijine politica macroprudențială a CNSM.
6	Recomandarea CERS din iunie 2014 cu privire la orientări privind stabilirea ratelor amortizoarelor anti-ciclice de capital (CERS/2014/1)	Prin Ordinul nr. 12/2015, BNR a setat, începând cu 1 ianuarie 2016, rata amortizorului anti-ciclic de capital pentru instituțiile de credit la nivelul de 0% din valoarea totală a expunerii ponderate la risc.

Sursa: prelucrări ale autorului pe baza informațiilor din rapoartele CERS și BNR

Ulterior, CERS a emis recomandări noi care însă au făcut obiectul analizei CNSM, astfel:

- Recomandarea CERS din 11 decembrie 2015 privind recunoașterea și stabilirea ratelor amortizoarelor anti-ciclice pentru expunerile față de țări terțe (CERS/2015/1). CNSM a analizat recomandarea CERS și, ținând cont că expunerile sectorului bancar românesc față de statele terțe erau foarte reduse, a apreciat că nu este necesară măsura fixării unor rate pentru amortizoarelor anti-ciclice respective, însă a recomandat BNR

---

<sup>37</sup> Conform Raportului CERS privind stadiul conformării statelor membre, România figurează ca îndeplinind integral recomandările CERS privind obiectivele intermediare și instrumentele politicii macroprudențiale (CERS/2013/1).

să monitorizeze situația periodic și să propună măsuri corespunzătoare în cazul în care apar schimbări;

- Recomandarea CERS din 31 octombrie 2016 privind acoperirea unor lacune la nivelul datelor privind bunurile imobile (CERS/2016/14) - această recomandare a fost analizată de CNSM, care a emis la rândul său o recomandare<sup>38</sup> adresată BNR și ASF de a obține mai multe informații despre evoluția pieței imobiliare din România pe baza unui chestionar care să fie completat de către principalii investitori din piața imobiliară comercială și de instituțiile financiare (CNSM, 2017);
- Recomandarea CERS din 21 martie 2019 de modificare a Recomandării CERS/2016/14 privind acoperirea unor lacune la nivelul datelor privind bunurile imobile.

Așadar, după cum se vede, CERS nu numai că a instituit un cadru de politică macro-prudențială credibil și coerent în UE, dar a modelat politica macroprudențială de la nivelul tuturor statelor membre, inclusiv al României. În tot acest efort, pârghia principală folosită de CERS a constituit-o una dintre primele recomandări, mai precis recomandarea CERS/2011/3 din 22.12.2011, prin care se cerea constituirea unei autorități macro-prudențiale în fiecare stat membru al UE, care să aibă un mandat clar și sarcini explicite<sup>39</sup>.

În etapa a doua, CERS a fost preocupat de conturarea mai precisă a conceputului de supraveghere macroprudențială prin identificarea obiectivelor intermediare ale politicii macroprudențiale și stabilirea instrumentelor specifice (recomandarea CERS/2013/1 din 04.04.2013).

De asemenea, este de menționat faptul că CERS monitorizează situația implementării recomandărilor sale la nivelul fiecărui stat membru al UE, iar din acest punct de vedere România a obținut calificative foarte bune (Neagu, 2017).

În faza de început accentul a fost pus în primul rând pe sectorul bancar, întrucât în Europa sistemul financiar este dominat de instituțiile de credit și aici erau concentrate riscurile cele mai importante, unele dintre ele cu o semnificație specială pentru țările cu derogare (ex.

---

<sup>38</sup> Recomandarea CNSM nr. 3/14.06.2017 privind îmbunătățirea informațiilor statistice necesare analizelor privind piața imobiliară.

<sup>39</sup> De altfel noul cadru de politică macro-prudențială din România, creat prin *adoptarea Legii nr. 12/2017 privind supravegherea macro-prudențială a sistemului financiar național*, a fost constituit tot în baza acestei recomandări a CERS.

riscul ce derivă din împrumuturile în valută acordate debitorilor neacoperiți la riscul valutar). În ultimii ani celelalte sectoarele ale sistemului financiar au primit tot mai multă atenție, pe măsură ce activele deținute de instituțiile financiare nebancare au crescut ca importanță. Astfel, în acest sens se remarcă recomandările CERS cu privire la riscurile privind lichiditatea și efectul de pârghie pentru fondurile de investiții, publicarea anuală a unui raport cu privire la sectorul bancar din umbră, recomandarea privind dezvoltarea unei perspective macroprudențiale cu privire la redresarea și rezoluția firmelor din sectorul asigurărilor etc.

Intrarea în vigoare a pachetului CRD IV/CRR a pus la dispoziția autorităților naționale competente un set nou de instrumente, esențiale pentru politica macroprudențială – **amortizoarele de capital**. În aplicarea acestor instrumente, CERS a avut un rol central, oferind ghidaj autorităților naționale pentru stabilirea nivelurilor aferente celor patru amortizoare de capital (amortizorul de conservare a capitalului, amortizorul anti-ciclic, amortizorul pentru risc sistemic, amortizoarele de capital pentru instituții sistemice), după cum voi prezenta în continuare. În prezent, CERS monitorizează periodic situația aplicării de către autoritățile competente naționale a acestor instrumente, publică situația centralizată atât în rapoartele sale, cât și pe *website*-ul său de internet, derulează analize și, dacă este cazul, formulează recomandări adresate statelor membre.

Spre exemplu, până la sfârșitul lunii martie 2020, toate statele membre au aplicat măsuri pentru calibrarea amortizorului de conservare a capitalului la nivelul de 2,5% din totalul expunerii instituțiilor de credit, conform prevederilor CRD IV, iar acestea au făcut obiectul monitorizării CERS. BNR a notificat CERS cu privire la modalitatea de impunere graduală a acestui amortizor la data de 29.12.2015<sup>40</sup> (BNR, Notificare CERS, 2015).

În ceea ce privește amortizorul anti-ciclic de capital, anterior crizei generate de pandemia de Covid-19, nivelul acestuia varia între 0% (majoritatea statelor membre) și 2,5% (Suedia), în funcție de situația macroeconomică specifică din fiecare țară și mai ales de dinamica și amplitudinea variației creditului neguvernamental. Astfel, Suedia a început să majoreze treptat nivelul amortizorului anti-ciclic de capital din 2014, pe fondul expansiunii creditului și a îndatorării excesive a populației. De asemenea, Cehia a început majorarea graduală a nivelului acestui amortizor, de la 0,5% în decembrie 2015 la 1,75% în decembrie 2018,

---

<sup>40</sup> În România, baza legală pentru instituirea amortizoarelor de capital o constituie Regulamentul nr. 5/2013 privind cerințe prudențiale pentru instituțiile de credit, acesta fiind, așa cum am menționat anterior, una dintre cele două „piese” legislative prin care s-a transpus Directiva CRD IV.

având ca obiectiv planificat atingerea unui nivel de 2% în iulie 2020, pentru a gestiona riscurile asociate fazei de creștere a ciclului financiar și a acționa în cazul unor potențiale schimbări adverse ale condițiilor macroeconomice (CNB, 2020). Pentru a contracara efectele financiare ale crizei Covid-19, toate statele membre care au avut amortizorul anti-ciclic de capital pozitiv, au luat măsuri pentru eliberarea acestor rezerve în economia reală.

În România, amortizorul anti-ciclic de capital a fost stabilit la 0% din valoarea totală a expunerii la risc. Retrospectiv privind acum, o rată mai ridicată a acestui amortizor ar fi permis sectorului bancar acumularea unui capital suplimentar în perioada de prosperitate economică din 2018-2019, ce fi putut fi eliberat recent pentru a contrabalansa efectele crizei determinate de pandemia Covid-19.

În ceea ce privește amortizorul de risc sistemic, acesta se aplică pentru a gestiona riscuri sistemice, pe termen lung, care nu au caracter ciclic (riscuri de natură structurală). În acest domeniu există diferențe semnificative între statele membre din punct de vedere al nivelului și modului de calcul al amortizorului. La sfârșitul anului 2018, acest amortizor era activat doar în 16 state din cadrul UE. În România, începând cu 30 iunie 2018, amortizorul de risc sistemic a fost aplicat și calibrat în funcție de nivelul individual al creditelor neperformante și de gradul de acoperire cu provizioane pentru fiecare bancă în parte.

De asemenea, amortizorul de capital pentru “alte instituții de importanță sistemică” (eng. – *Other Systemically Important Institutions O-SIIs*) variază între 1% și 2% pentru băncile identificate de BNR ca făcând parte din această categorie<sup>41</sup>, pe baza metodologiei specifice publicate de ABE (ABE, 2014).

În ceea ce privește problematica creditării transfrontaliere și a reciprocității măsurilor macroprudențiale adoptate în legătură cu această vulnerabilitate, situația de la nivelul Uniunii Europene este foarte variată, pornind de la o expunere externă a sectorului bancar foarte mică, cum este cazul României și Poloniei (aproape de 0%) și mergând până la 50% în cazul Suediei sau Spaniei sau chiar de 63% în cazul Luxemburgului (Mazzafero, 2018).

---

<sup>41</sup> La sfârșitul anului 2018, prin *Ordinul nr. 9/2018 privind amortizorul aferent instituțiilor de credit autorizate în România și identificate drept alte instituții de importanță sistemică (O-SII)*, BNR identificase 9 bănci care se încadrau în această categorie: Banca Transilvania, UniCredit Bank, Banca Comercială Română, BRD - Groupe Societe Generale, Raiffeisen Bank, Alpha Bank România, CEC Bank, OTP Bank, Garanti Bank.

### 1.3.4. Noi perspective de dezvoltare a arhitecturii de supraveghere financiară a Uniunii Europene

În prezent discuțiile privind viitorul arhitecturii de supraveghere financiare din Uniunea Europeană gravitează în jurul Uniunii Bancare și a îmbunătățirilor ce i se pot aduce, inclusiv prin finalizarea celui de-al treilea pilon, Schema Europeană de Garantare a Depozitelor. Un exemplu în acest sens îl constituie adoptarea noului pachet legislativ CRD V/CRR II<sup>42</sup>, menit să clarifice unele aspecte tehnice, care anterior au făcut obiectul unor interpretări divergente la nivelul statelor membre, și să simplifice o serie de cerințe de capital pentru anumite categorii de instituții.

Se remarcă însă trei subiecte distincte, care au capacitatea de a influența în viitorul imediat această arhitectură.

Primul subiect este legat de noul proiect european de integrare a piețelor de capital prin realizarea Uniunii Piețelor de Capital, care a fost propus în 2015 ca o prioritate pe agenda economică a Comisiei Europene (sub mandatul lui Jean-Claude Juncker), alături de Uniunea Bancară. Acest proiect va conduce la extinderea și întărirea atribuțiilor de reglementare și supraveghere alocate Autorității Europene pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA). Spre exemplu, un prim pas în acest sens a fost realizat prin încheierea unui acord în domeniul supravegherii contrapărților centrale, obținut în 2019 când România asigura președinția Consiliului UE.

Al doilea subiect privește mobilizarea factorilor de decizie pentru a acționa în direcția remedierii slăbiciunilor din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Tema a devenit proeminentă pe fondul scandalurilor din ultima perioadă<sup>43</sup> care au indicat existența unor vulnerabilități grave în arhitectura actuală, bazată pe o minimă colaborare între autoritățile de resort și preservarea competențelor în domeniu la nivel

---

<sup>42</sup> Noul pachet, publicat în Jurnalul Oficial al UE din 7 iunie 2019, este format din: i) Directiva (UE) 878/2019 de modificare a Directivei 36/2013/UE în ceea ce privește entitățile exceptate, societățile financiare holding, societățile financiare holding mixte, remunerarea, măsurile și competențele de supraveghere și măsurile de conservare a capitalului (CRD V); ii) Regulamentul (UE) nr. 876/2019 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește indicatorul efectului de levier, indicatorul de finanțare stabilă netă, cerințele privind fondurile proprii și pasivele eligibile, riscul de credit al contrapărții, riscul de piață, expunerile față de contrapărți centrale, expunerile față de organisme de plasament colectiv, expunerile mari și cerințele referitoare la raportare și la publicarea informațiilor, și a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (CRR II).

<sup>43</sup> Prezentate pe larg în raportul Comisiei Europene din 2019 – „*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions*”, COM(2019) 373 final.

național. În analizele lor pe această temă, Kirschenbaum și Véron (Kirschenbaum & Véron, 2019 și 2020) au identificat următoarele cauze :

- nu există o modalitate eficientă de coordonare între autoritățile naționale și între acestea și BCE;
- statele membre mici, care sunt expuse riscului de spălare a banilor (ex. statele baltice, Cipru, Malta), dispun de resurse limitate și au nevoie de sprijin pentru a face față amenințărilor transfrontaliere tot mai sofisticate;
- existența unor regimuri diferite în materie de prevenire și combatere a spălării banilor, conduce la apariția unor „verigi slabe”, care devin prizoniere grupurilor de interese cu influență politică.

Soluția propusă este legată de înființarea unei agenții pan-europene specializate, cu un mandat explicit legat de coordonarea la nivel european a activităților din acest domeniu, care să acopere atât instituțiile de credit, cât și instituțiile nebancare (ex. instituțiile de plată) pentru Uniunea Europeană în ansamblu. Această instituție ar trebui să fie independentă din punct de vedere politic, să aibă capacitatea de a lua decizii în mod pro-activ, să dispună de un buget consistent și de resurse umane suficiente, cu un nivel ridicat de expertiză tehnică.

Pași importanți în direcția consolidării cadrului european în acest domeniu au fost făcuți prin adoptarea în 2018 a celei de-a cincea directive privind prevenirea spălării banilor<sup>44</sup> și prin alocarea unor atribuții suplimentare în sarcina ABE, legate de centralizarea informațiilor primite de la autoritățile naționale competente. De asemenea, este de menționat că în concluziile finale ale reuniunii ECOFIN din 5 decembrie 2019, Consiliul UE invită Comisia Europeană „să exploreze posibilitatea, avantajele și dezavantajele alocării unor responsabilități și prerogative privind supravegherea în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor unui instituții a UE cu o structură independentă și cu puteri nemijlocite asupra entităților selectate [...]”.

Viitorul arhitecturii de supraveghere financiară europeană este legat de evoluțiile piețelor și ale economiei reale, dar și de procesul de integrare politică. O viziune pe termen lung este propusă de doi economiști importanți, cu influență în forurile de decizie europene: Dirk Schoenmaker și Nicolas Véron. În studiul lor din 2007 (Schoenmaker & Véron, 2017),

---

<sup>44</sup> Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE.

aceștia susțin oportunitatea trecerii de la modelul actual de supraveghere sectorială la model „Twin Peaks”, în care o autoritate să se ocupe de supravegherea prudențială integrată, concentrată pe sănătatea și soliditatea tuturor instituțiilor financiare, iar o altă autoritate să supravegheze conduita de afaceri, respectiv comportamentul pe piață, și să gestioneze problematica protecției consumatorilor de servicii financiare. Această propunere este susținută din punct de vedere teoretic de următoarele argumente:

- experiența statelor care au trecut la acest model (Olanda, Marea Britanie, Franța) este una pozitivă și reflectă de fapt o tendință la nivel mondial;
- limitele dintre sectoarele sistemului financiar s-au diluat, asistăm la o convergență a produselor financiare, iar băncile și societățile de asigurare sunt de multe ori parte a unui conglomerat financiar<sup>45</sup>, fapt ce reclamă reglementarea și supravegherea prudențială integrată a acestora. În acest sens, autorii susțin că în perioada crizei s-a observat că holdingurile financiare au practicat o „*dublă contabilizare*” a bazei de capital<sup>46</sup>, această vulnerabilitate fiind permisă de fragmentarea arhitecturii de supraveghere financiară;
- este de așteptat ca pe termen mediu Brexit-ul să conducă la un fenomen de migrare a activităților de investiții dinspre City-ul londonez către celelalte centre financiare ale Uniunii Europene, însă fragmentarea cadrului de reglementare și supraveghere a piețelor de capital ar conduce la costuri mai ridicate și ar reduce accesul companiilor la finanțare. De asemenea, ar putea genera o competiție în materie de reglementare între aceste centre care ar fi sursa unor potențiale comportamente și practici de piață inadecvate. Pe de altă parte este important de fructificat această oportunitate pentru a construi o Uniune a Piețelor de Capital puternică și atractivă în plan global, iar o autoritate integrată de reglementare și supraveghere prudențială la nivel european, care să se bazeze pe experiența dobândită în sectorul bancar, ar putea să fie o soluție adecvată pentru a atinge acest deziderat;
- supravegherea prudențială și supravegherea conduitei de afaceri și a comportamentului de piață reclamă calificări și abordări diferite. În primul caz personalul are nevoie de

---

<sup>45</sup> Conform lui Schoemaker și Véron (2017), în 2015, 31% din activele instituțiilor de credit din UE și 36% din cele ale societăților de asigurare erau deținute de conglomerate financiare.

<sup>46</sup> Aceeași bază de capital era folosită la nivel de holding pentru a susține atât cerințele de capital pentru componenta bancară, cât și pentru activitățile de asigurare, ceea ce în practică echivalează cu o insuficiență a resurselor de capital.



experiență în economie, finanțe și contabilitate pentru că se va ocupa de aspecte tehnice legate de adecvarea capitalului la riscuri, pe când în al doilea caz sunt necesare mai degrabă cunoștințe din domeniul științelor juridice și sociale pentru a evalua probleme de abuz de piață, delikte de inițiere (*insider trading*), cunoașterea clientelei, furnizarea adecvată de informații clientelei etc.

\*

\*

\*

În concluzie, la nivel global există mai multe modele de organizare a arhitecturii de supraveghere financiară, iar preferințele statelor pentru o variantă sau alta sunt determinate de soluția pe care acestea au ales-o din dilemelor prezentate mai sus, dar și de tradiție, sistemul juridic și nivelul de dezvoltare economică, politică și socială. Toate aceste modele au în principiu un fundament teoretic și sunt bine reprezentate, inclusiv la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene. Cu toate acestea, când vorbim de arhitectura europeană ne referim la opțiunea Uniunii ca ansamblu, iar aceasta este bazată pe modelul sectorial, cu autorități distincte pentru sectorul bancar, asigurări și piață de capital.

Criza financiară globală a evidențiat nevoia de consolidare a cadrului de reglementare și supraveghere financiară, fiind la originea unor importante transformări în arhitectura de supraveghere financiară europeană, prin adăugarea unor componente suplimentare, destinate să prevină apariția riscului sistemic (politica macroprudențială) sau să reducă impactul acestuia prin crearea unei „plase de siguranță financiară” (funcția de rezoluție, schemele de garantare a depozitelor bancare sau cele de compensare a investitorilor, în cazul pieței de capital).

În prezent, băncile sunt mai rezistente, iar autoritățile dispun de mai multe instrumente, mai eficiente, acoperind o serie de goluri care s-au dovedit a fi surse ale unor vulnerabilități.

În urma analizei efectuate, considerăm că modelul actual din România este în general în linie cu aceste tendințe, o problemă distinctă fiind însă legată de aranjamentul instituțional național destinat asigurării protecției consumatorilor de servicii bancare și supravegherii conduitei de afaceri a instituțiilor de credit. Din această perspectivă, apreciem că varianta alocării acestor atribuții complexe exclusiv în sfera de competențe a unei autorități care nu este specializată pe problematica bancară nu reprezintă o soluție optimă, fiind în contradicție cu practica din spațiul european.

## CAPITOLUL II: UNIUNEA BANCARĂ EUROPEANĂ ȘI ARHITECTURA DE SUPRAVEGHERE BANCARĂ DIN ROMÂNIA – ANALIZĂ COMPARATIVĂ

### 2.1. Uniunea Bancară Europeană – structură, mecanisme, reglementări și politici

#### 2.1.1. Proiectul Uniunii Bancare Europene – importanță și rol

Începând cu 2009-2010, Comisia Europeană a inițiat un amplu proces de reformă pentru a valorifica cât mai rapid experiența acumulată în urma crizei financiare globale, urmărind să consolideze sectorul financiar, care avea nevoie de transformări substanțiale pentru a deveni mai sigur și mai solid. Datorită puternicei interconectării a piețelor financiare în Uniunea Europeană, era evident că nici o țară nu putea să gestioneze singură în mod optim problemele și riscurile sistemului financiar. Într-o primă fază au fost identificate slăbiciunile sectorului bancar, unde era nevoie de o intervenție rapidă pentru a asigura reziliența acestui segment esențial al sistemului financiar european. În consecință, măsurile Comisiei s-au concentrat pe reformarea cadrului de reglementare și pe elaborarea de norme noi, menite să îmbunătățească guvernanta și modul de supraveghere a sectorului bancar, astfel încât, pe viitor, contribuabilii să nu mai plătească pentru greșelile băncilor.

**Figura 1: Elemente-cheie ale reformei financiare de la nivelul Uniunii Europene**



Sursa: preluare după Comisia Europeană

Pe măsură ce criza financiară a luat amploare și s-a transformat, în perioada 2010 – 2012, într-o criză a datoriilor suverane din Zona Euro, a devenit clar că era nevoie de un plan mai ambițios în cazul țărilor care au o monedă comună (și care sunt astfel chiar mai interdependente), în special pentru a rupe „cercul vicios” dintre datoriile suverane și sectorul lor bancar. Acest fenomen s-a manifestat pregnant în Spania, fiind alimentat de prăbușirea pieței imobiliare, sector unde se formase o bulă speculativă. Finanțarea datoriei publice devenea tot mai dificilă, titlurile de stat *benchmark* cu maturitate pe 10 ani ajungând în iunie 2012 și la un randament de aproape 7% (cu peste 5,5 puncte procentuale peste titlurile similare emise de Germania), ceea ce făcea ca datoria publică să nu fie sustenabilă pe termen lung. În plus, agențiile de rating începuseră încă din toamna anului 2011 să reducă ratingul de țară. Economia reală se confrunta la rândul său cu mari dificultăți, după recesiunea din 2009, când se înregistrase o scădere a PIB de 3,7%, iar rata șomajului era printre cele mai ridicate din Europa, cu un număr record de 5 milioane de șomeri (mai multe detalii cu privire la acest fenomen sunt prezentate în anexa nr. 1).

Sectorul bancar din Spania era grav afectat și, în ciuda intervențiilor autorităților spaniole, avea nevoie de resurse financiare consistente pentru a fi recapitalizat. O soluție la îndemână în acest sens, propusă de Franța, ar fi fost să se folosească resursele Mecanismului European de Stabilitate (MES) pentru recapitalizarea directă a băncilor cu probleme. Această formulă însă nu era agreată de flancul nordic al Zonei Euro, în frunte cu Germania, care nu dorea ca povara băncilor din sud să fie trecută pe umerii contribuabililor săi (House of Lords - European Union Committee, 2012). În urma negocierilor politice s-a degajat o soluție de compromis, în sensul că utilizarea resurselor MES pentru recapitalizare directă urma să fie posibilă, dar sub condiția trecerii băncilor care solicită sprijin financiar sub supravegherea unei autorități supranaționale, care să garanteze aplicarea celor mai înalte standarde profesionale în acest domeniu. Astfel, la Summit-ul Zonei Euro din 29 iunie 2012, în declarația finală apare următorul paragraf: *„Apreciem că este imperios necesar să rupem cercul vicios dintre bănci și datoriile suverane. În acest sens, Comisia va prezenta în scurt timp propuneri, în baza art. 127 (6), pentru un mecanism unic de supraveghere. Solicităm Consiliului să trateze în regim de urgență aceste propuneri, până la sfârșitul anului 2012. După ce un mecanism unic și eficace de supraveghere va fi înființat, cu participarea BCE, dedicat băncilor din zona euro, MES ar putea să fie folosit pentru recapitalizarea directă a băncilor, pe baza unor decizii adoptate în mod regulat.”* (Euro Area Summit Statement, 29 June 2012).

În acest context, în cadrul reuniunii Consiliului European din 28-29 iunie 2012 s-a decis demararea unui proces de reflecție la nivelul european privind consolidarea Uniunii Economice și Monetare (UEM) pe baza raportului “*Către o veritabilă Uniune Economică și Monetară*”, prezentat cu această ocazie de către Președintele Consiliului European, Herman Van Rompuy. Raportul – elaborat în strânsă colaborare cu președinții Comisiei Europene, BCE și Eurogrupului – propunea o viziune pe termen mediu și lung de reformare a Zonei Euro și a întregii arhitecturi financiare a Uniunii Europene, în scopul restabilirii încrederii investitorilor și piețelor financiare, viziune structurată pe patru puncte cheie:

- un **cadru financiar integrat** – acest punct prefigurează de fapt crearea Uniunii Bancare prin stabilirea unui cadru comun pentru reglementarea, supravegherea și desfășurarea activităților din sectorul bancar (supraveghere unică, rezoluție bancară unică, schema armonizată de garantare a depozitelor, norme și reglementări unice);
- un **cadru bugetar integrat** – care cuprinde propuneri de măsuri menite să conducă în finalul procesului la crearea unei uniuni fiscale, inclusiv prin stabilirea unei capacități fiscale a Zonei Euro;
- un **cadru integrat de politică economică** – necesar pentru o mai bună coordonare a politicilor economice ale statelor din zona euro, prin întărirea măsurilor în vigoare în contextul Semestrului European și al Pactului Euro Plus;
- **consolidarea legitimității democratice** – vizează întărirea mecanismelor democratice de luare a deciziilor la nivelul Uniunii Europene, în special printr-o mai mare implicare a Parlamentului European (PE) și a parlamentelor naționale în domeniul financiar-bugetar.

Ca răspuns la solicitarea Consiliului European din iunie, Comisia Europeană a publicat pe 12 septembrie 2012 un pachet de trei documente esențiale pentru construcția Uniunii Bancare: *i*) comunicarea intitulată „Foaie de parcurs către o uniune bancară” (Comisia Europeană, 2012); *ii*) o propunere de regulament al Consiliului, în baza art. 127, alin (6) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru crearea Mecanismului Unic de Supraveghere (MUS), având ca ax central BCE; și *iii*) o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului pentru modificarea regulamentului din 2010 prin care se înființase ABE în sensul ajustării atribuțiilor acestei instituții, astfel încât să se adapteze noii construcții europene.

Conform primului document („Foaia de parcurs către o uniune bancară”), proiectul Uniunii Bancare își propune, printre altele, „*stoparea tendinței de fragmentare a piețelor financiare din UE care este incompatibilă cu existența unei UEM și a pieței unice, întărirea stabilității financiare, ruperea cercului vicios al influenței negative reciproce dintre bănci și datoria publică a statelor, restaurarea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare și asigurarea unei supravegheri unice exercitate de către BCE la nivelul Zonei Euro, condiție pentru recapitalizarea directă a instituțiilor de credit aflate în dificultate cu ajutorul Mecanismului European de Stabilitate*” (Comisia Europeană, 2012).

După lansarea pachetului legislativ de către Comisie, la nivelul Consiliului UE a fost creat un grup de lucru *ad-hoc* dedicat negocierilor pe cele două propuneri de acte normative.

Procesul de negociere a celor două proiecte de regulament a fost grăbit sub presiunea crizei financiare în plină desfășurare. Consiliul European din 18-19 octombrie 2012 a invitat legiuitorii să acorde prioritate lucrărilor referitoare la propunerile legislative privind MUS, celelalte propuneri legate de consolidarea UEM, urmând să fie etapizate conform unei foi de parcurs specifice (*Roadmap*). De asemenea, Consiliul a subliniat un aspect foarte important pentru statele membre din afara Zonei Euro, respectiv faptul că deschiderea MUS pentru aceste state interesate se va face cu respectarea deplină a integrității Pieței Unice și în acord cu necesitatea tratării și reprezentării echitabile în cadrul MUS deopotrivă a statelor membre ale Zonei Euro și a celor din afara acesteia care participă la Uniunea Bancară. În concluziile reuniunii Consiliului se menționează și imperativul asigurării unui echilibru just între țările de origine și cele gazdă (*home-host*).

Ulterior, Comisia Europeană a publicat la data de 28 noiembrie 2012 comunicarea denumită „*Proiect pentru o uniune economică și monetară profundă și veritabilă – Lansarea unei dezbateri la nivel european*” ce a avut ca scop trecerea în revistă, de o manieră succintă, a măsurilor întreprinse până la acel moment la nivel european și al Zonei Euro în direcția consolidării UEM, precum și lansarea unui set de propuneri concrete pentru perioada următoare în vederea creării unei veritabile UEM. Acest document a reprezentat contribuția Comisiei la raportul celor patru președinți privind etapele următoare ale UEM, în perspectiva Consiliului European din 13-14 decembrie 2012.

În urma discuțiilor purtate timp de 4 luni în cadrul grupului de lucru *ad-hoc*, la reuniunea Consiliului ECOFIN din 12 decembrie 2012, miniștrii de finanțe din statele membre ale Uniunii Europene au ajuns la un acord cu privire la propunerile care vizează instituirea MUS.

Parlamentul European a fost implicat profund în negocieri (ca urmare a intrării în vigoare a reformelor aduse prin Tratatul de la Lisabona), proiectele de regulamente fiind votate în sesiunea plenară din luna septembrie 2013. În final, pe 15 octombrie 2013, Consiliul UE a adoptat Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, denumit în continuare Regulamentul privind MUS<sup>47</sup>, precum și Regulamentul (UE) nr. 1022/2013 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a ABE în ceea ce privește conferirea de atribuții specifice BCE, care au fost publicate în Jurnalul Oficial al UE în luna octombrie 2013<sup>48</sup>.

Începând cu data de 4 noiembrie 2014, la un an de la intrarea în vigoare a regulamentului specific, MUS a devenit complet funcțional, iar BCE a început să-și exercite efectiv noile atribuții în materie de supraveghere prudențială a instituțiilor de credit din Zona Euro.

Este de menționat faptul că, la reuniunea din 13-14 decembrie 2012, Consiliul European a convenit, printre altele, și asupra unei foi de parcurs pentru finalizarea uniunii bancare, care se concentra pe următoarele puncte principale:

- implementarea rapidă a MUS și adoptarea noilor cerințe de capital impuse băncilor (CRD IV/CRR) pentru ca sectorul financiar să fie mai bine pregătit în vederea gestionării riscurilor și absorbției șocurilor;
- obținerea, până în luna iunie 2013, a acordului politic asupra propunerilor legislative privind cadre mai armonizate pentru rezoluția bancară și garantarea depozitelor la nivel național, iar până în vara anului 2014, a acordului cu privire la Mecanismul Unic de Rezoluție (MUR) din partea statelor membre care participă la MUS.

Pe parcursul anilor 2013 și 2014, s-au înregistrat progrese importante legate de finalizarea Uniunii Bancare, astfel:

- a fost finalizat pachetul CRD IV/CRR (Directiva 2013/36/UE și Regulamentul (UE) nr. 575/2013) și a fost publicat în Jurnalul Oficial al UE în data de 27 iunie 2013;

---

<sup>47</sup> Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene pe 29 octombrie 2013.

<sup>48</sup> Regulamentul privind BCE a intrat în vigoare la data de 3 noiembrie 2013 (la cinci zile de la data publicării în JO UE), iar regulamentul de modificare a Regulamentului privind ABE a intrat în vigoare la data de 30 octombrie 2013.

- Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (Directiva 2014/59/EU) a fost publicată în Jurnalul Oficial al UE în data de 12 iunie 2014;
- propunerea de regulament privind crearea unui mecanism unic de rezoluție (MUR) a fost lansată de CE în luna iulie 2013. Ulterior, a fost creat un grup de lucru ad-hoc la nivelul Consiliului UE pentru negocierea propunerii legislative. Acordul general la nivel de Consiliu a fost atins cu ocazia reuniunii Consiliului ECOFIN din data de 18 decembrie 2013. Regulamentul privind MUR (Regulamentul UE nr. 806/2014) a fost publicat în Jurnalul Oficial al UE în data de 30 iulie 2014. De asemenea, a fost negociat în cadrul unei Conferințe interguvernamentale<sup>49</sup> un Acord interguvernamental privind transferul și mutualizarea contribuțiilor la Fondul unic de rezoluție care a fost semnat la data de 21 mai 2014, inclusiv de către România.

La origine, proiectul Uniunii Bancare a fost gândit ca un ansamblu sprijinit pe trei piloni, având la bază o fundație pre-existentă. Această construcție a fost ridicată gradual, în mai multe etape, pe măsură ce fundația a fost întărită pentru a susține noile componente. Trebuie spus că proiectul nu este încă finalizat, întrucât planurile pentru construcția ultimului pilon se află în curs de negociere, iar pe parcurs se operează ajustări ale celorlalte componente. Spre exemplu, în primăvara anului 2019, în urma unor lungi negocieri s-a ajuns la un acord privind un pachet amplu de măsuri pentru reducerea riscurilor în sectorul bancar, care vizează adoptarea unor reguli revizuite în ceea ce privește cerințele de capital impuse prin CRD IV/CRR (marchează în fapt trecerea la CRD V/CRR II), precum și o serie de aspecte legate de redresarea și rezoluția băncilor aflate în dificultate, fiind operate modificări importante asupra pilonului II al Uniunii Bancare<sup>50</sup>.

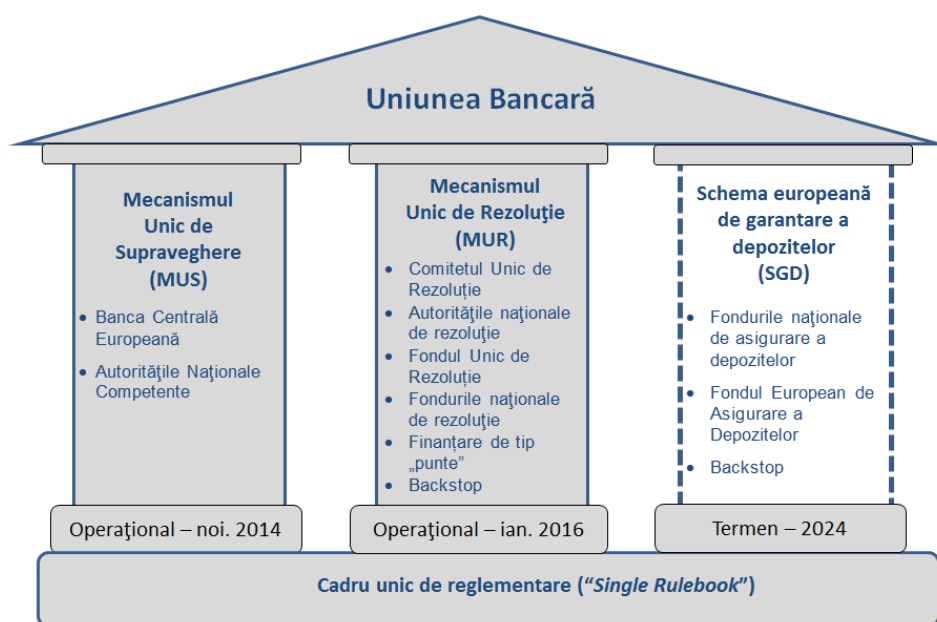
În cele ce urmează, se va face o trecere în revistă a principalelor elemente structurale ale Uniunii Bancare, cu precizarea că lucrarea de față se concentrează preponderent asupra pilonului central al construcției, respectiv asupra Mecanismului Unic de Supraveghere, care va fi tratat în mod extensiv.

---

<sup>49</sup> În cadrul Conferinței interguvernamentale au participat în calitate de negociatori statele membre din Zona Euro și statele membre din afara Zonei Euro care au în vedere aderarea în viitor la Uniunea Bancară și care și-au exprimat în mod expres intenția de a participa la discuții în calitate de negociator. Celelalte state membre din afara Zonei Euro au participat ca observatori.

<sup>50</sup> Acest pachet legislativ, cunoscut sub denumirea „RRM II” (eng. - *risk reduction measures*), a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene în data de 7 iunie 2019 și cuprinde două directive (CRD V și BRRD2) ce au termen de transpunere sfârșitul anului 2020, precum și două regulamente de directă aplicare.

**Figura 2: Structura Uniunii Bancare**



Sursa: preluare după Comisia Europeană

### 2.1.2. Cadrul unic de reglementare aferent sectorului bancar european

Cadrul unic de reglementare (eng. – *Single Rulebook*)<sup>51</sup> reprezintă fundația pre-existentă a acestei construcții și cuprinde totalitatea actelor normative privind sistemul financiar care se aplică într-o manieră armonizată pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

După cum se poate observa, cadrul unic de reglementare nu este specific doar Zonei Euro, ci privește Uniunea Europeană în ansamblu, fiind elaborat în timp, cu mult înainte de nașterea proiectului Uniunii Bancare, istoria acestui concept fiind strâns legată de procesul Lamfalussy și de înființarea Comitetului Supraveghetorilor Bancari Europeni (eng. – *Committee of European Banking Supervisors*) la începutul anilor 2000. De asemenea, este de remarcat faptul că, din perspectiva sferei de cuprindere, conceptul depășește granițele sectorului bancar întrucât vizează reglementările aplicabile tuturor actorilor din sectorul serviciilor financiare, nu doar băncilor.

Includerea cadrului unic de reglementare în structura Uniunii Bancare este un subiect destul de neclar. Spre exemplu, pe *website*-ul Consiliului UE și al Consiliului European, la

---

<sup>51</sup> Conform studiului lui Lefterov (2015), cadrul unic de reglementare nu este un concept juridic propriu-zis, ci mai degrabă un concept politic. Denumirea aceasta de „*Single Rulebook*” ar fost folosită pentru prima dată în 2004 de către Tommaso Padoa-Schioppa, membru al Comitetului executiv al BCE, într-o cuvântare legată de noua arhitectură de supraveghere financiară.



secțiunea dedicată Uniunii Bancare<sup>52</sup>, acesta apare ca fiind parte componentă a Uniunii Bancare, pe când pe *website*-ul Parlamentului European<sup>53</sup> nu. Din perspectiva noastră, considerăm că, deși la origini cadrul unic de reglementare a apărut ca un concept distinct, înainte de conturarea Uniunii Bancare, acesta reprezintă în prezent o piesă esențială a noului edificiu european, suferind o serie de ajustări și mutații pentru a se integra pe deplin în structura și strategia sa de dezvoltare. Astfel, procesul de transformare a început odată cu reforma arhitecturii de supraveghere financiară a Uniunii Europene, lansată în urma raportului *Grupului de lucru la nivel înalt privind supravegherea financiară în UE* (eng. – *High Level Expert Group on EU financial supervision*), prezidat de Jacques de Larosière. Dacă până la momentul respectiv cadrul unic de reglementare se baza în primul rând pe directive, care presupun transpunere în legislația națională și apariția așa-numitelor „opțiuni”, „discreții” sau „flexibilități” naționale, după înființarea ABE asistăm la mutarea accentului pe regulamente de directă aplicare (Lefterov, 2015). De asemenea, în foaia de parcurs către Uniunea Bancară, publicată în septembrie 2012 (Comisia Europeană, 2012), Comisia Europeană recomandă ABE să își schimbe abordarea, obiectivul fiind acela de obținere a unui grad mai mare de armonizare legislativă în sectorul bancar și evitarea arbitrajului de reglementare. Astfel, se recomandă ABE să elaboreze instrucțiuni de supraveghere unice care să completeze cadrul de reglementare unic, instrucțiuni ce vor fi aplicate inclusiv sub noul Mecanism Unic de Supraveghere. Așadar, soluția pentru care s-a optat la nivelul Uniunii Europene a fost de a lăsa în sarcina ABE prerogativele de reglementare de nivel secundar, iar în sarcina BCE pe cele legate de supraveghere. Această soluție pare inedită dacă ne raportăm la practica de la nivel național din toate statele membre, unde autoritatea de supraveghere gestionează și cadrul de reglementare de nivel secundar.

Din perspectiva conținutului, cadrul unic de reglementare în sectorul bancar este foarte vast și cuprinde tipuri diferite de acte, care sunt organizate pe următoarea ierarhie:

- a. **Actele de nivel 1**, respectiv directivele și regulamentele adoptate în procedura codeciziei, denumite și acte de bază, sunt cele prin care se stabilesc de obicei aspecte esențiale și principii generale pentru activitatea instituțiilor financiare. În sectorul bancar european, cele mai importante piese din această categorie sunt cele din pachetul

---

<sup>52</sup> <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/banking-union/>

<sup>53</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/88/uniunea-bancara>

CRDIV/CRR<sup>54</sup> prin care sunt stabilite cerințele de capital pentru instituțiile de credit din UE, pachetul privind instituirea cadrului de redresare și rezoluție a instituțiilor de credit<sup>55</sup> și directiva privind schemele de garantare a depozitelor<sup>56</sup>.

- b. **Actele de nivel 2** sunt actele delegate și cele de punere în aplicare (sau de implementare), ce îmbracă forma de regulamente ale Comisiei Europene, adoptate în baza art. 290 și 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Actele delegate (sunt emise sub forma de regulamente delegate) completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ de bază, respectiv cele de pe nivelul superior (directive sau regulamente de nivel 1 adoptate în procedura codeciziei), iar actele de punere în aplicare (regulamente de punere în aplicare) sunt menite să creeze condiții unitare de implementare a actelor de bază. Atunci când pentru aplicarea actelor legislative de bază sunt necesare măsuri cu caracter tehnic, se apelează la expertiza Autorității Bancare Europene care pregătește proiectul acestor măsuri sub formă de standarde tehnice, care pot fi: i) standarde tehnice de reglementare (RTS), adoptate de Comisie ca acte delegate, sau ii) standarde tehnice de implementare (ITS), adoptate de Comisie ca acte de punere în aplicare. Tot pe acest palier (acte de nivelul 2) se situează și legislația națională emisă pentru transpunerea directivelor.
- c. **Actele de nivel 3** sunt ghidurile și recomandările emise de ABE. Acestea deși nu au caracter obligatoriu au o influență importantă pentru aplicarea în mod uniform a reglementărilor de nivel superior. Acestea sunt emise în baza mecanismului „aplică sau explică”, modul de aplicare a lor fiind monitorizat de ABE sau de Comisia Europeană, după caz (sunt considerate ca fiind „*soft-law*”).

O problemă interesantă este legată de includerea sau nu în sfera cadrului unic de reglementare a secțiunilor de întrebări și răspunsuri (Q&A) pe care autoritățile europene de

---

<sup>54</sup> Format din Directiva 2013/36/UE cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012

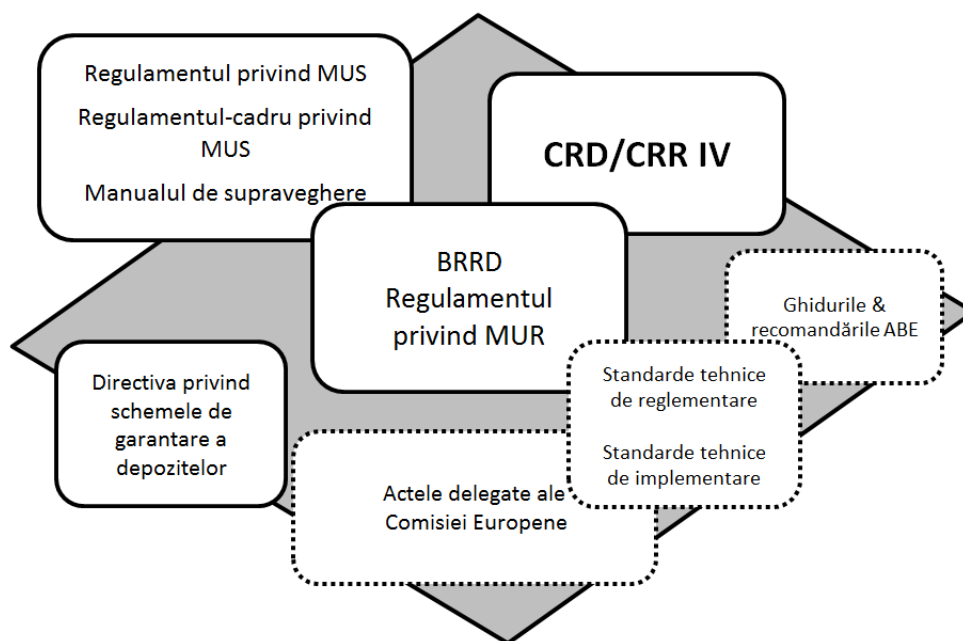
<sup>55</sup> Format din Directiva 2014/59/UE de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (eng.- *Bank Recovery and Resolution Directive BRRD*) și Regulamentul (UE) nr. 806/2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție.

<sup>56</sup> Directiva 2014/49/UE privind schemele de garantare a depozitelor (eng - *Deposit Guarantee Schemes Directive DGSD*).

supraveghere și Comisia Europeană le postează pe *website*-urile proprii. Întrucât nu sunt nici obligatorii și nici nu fac obiectul mecanismului „aplică sau explică” (astfel că aplicarea lor nu este monitorizată de instituțiile europene), se consideră că acestea nu fac parte din cadrul unic de reglementare (Lefterov, 2015).

În ceea ce privește aplicarea cadrului unic de reglementare în România, regulamentele de nivel 1 și 2 sunt de directă aplicare și devin obligatorii de la data stabilită pentru intrarea în vigoare, BNR monitorizând prin misiunile de supraveghere prudencială modul în care instituțiile de credit le respectă. În ceea ce privește directivele, acestea sunt transpuse în legislația primară prin legi sau ordonanțe de urgență aprobate ulterior prin lege, iar legislația secundară aferentă are la bază regulamentele și normele emise de BNR. În general, proiectele legilor de transpunere a directivelor au fost elaborate de către BNR, prin direcțiile sale de specialitate (ne referim în special la Direcția Reglementare și Autorizare). Întrucât BNR nu are inițiativă legislativă, respectivele proiecte au fost promovate către Parlamentul României prin intermediul Ministerului Finanțelor Publice. Precizăm că toate proiectele de acte normative de la nivel național care vizează reglementarea unor domenii aflate în sfera de competențe a BCE (cum este cazul sectorului bancar) fac obiectul obligației de consultare prealabilă a respectivei instituții europene.

**Figura 3: Cadrul unic de reglementare pentru sectorul bancar european**



*Sursa: preluare după Comisia Europeană*

### 2.1.3. Mecanismul Unic de Supraveghere

Mecanismul Unic de Supraveghere (în continuare MUS) (eng. – *Single Supervisory Mechanism*) poate fi considerat pilonul principal al Uniunii Bancare, din mai multe motive: *i*) a fost primul pilon în jurul căruia a început construcția efectivă a Uniunii Bancare și primul care a devenit complet funcțional în toamna anului 2014, și *ii*) prin anvergura activității, care se desfășoară în mod continuu, cât și prin importanța sa pentru buna funcționare a sectorului bancar din Zona Euro.

Deși istoria sa oficială este strâns legată de criza financiară globală, originile MUS sunt mai vechi, ideea creării unui sistem supranațional de supraveghere bancară fiind discutată inclusiv în Parlamentul European de câteva ori încă de la începutul anilor 2000. Spre exemplu, această propunere apare foarte clar în rezoluția din 13 aprilie 2000 a Parlamentului European pe marginea comunicării Comisiei Europene cu privire la orizontul de timp pentru implementarea planului de acțiune privind piețele financiare din 1999 (Comisia Europeană, 1999). La momentul respectiv însă statele membre nu erau încă pregătite pentru o asemenea schimbare fundamentală, ce presupunea cedarea suveranității într-un domeniu cheie al economiei lor. Abia după ce criza financiară a lovit cu putere în sectorul bancar și în politicile fiscale naționale, această idee a căpătat aderență în rândul factorilor de decizie naționali.

Așa cum s-a arătat anterior, fundamentul juridic pentru înființarea MUS l-a reprezentat Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudentială a instituțiilor de credit, denumit în continuare „Regulamentul privind MUS”<sup>57</sup>, act normativ de directă aplicare, ale cărui prevederi sunt obligatorii pentru toate statele membre ale Uniunii Europene.

Începând cu data de 4 noiembrie 2014, la un an de la intrarea în vigoare a regulamentului specific, MUS a devenit complet funcțional, iar BCE a început să își exercite efectiv noile atribuții în materie de supraveghere prudentială a instituțiilor de credit din Zona Euro.

Conform punctului 12 din preambulul Regulamentului privind MUS, acest prim pas în direcția constituirii Uniunii Bancare avea menirea de a asigura implementarea coerentă și eficace a politicii comune în domeniul supravegherii bancare, aplicarea unitară și riguroasă

---

<sup>57</sup> Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene pe 29 octombrie 2013.

a cadrului unic de reglementare. De asemenea, se menționează faptul că acest mecanism creează premisele ca marile grupuri bancare să facă obiectul unei supravegheri prudențiale la cele mai înalte standarde de calitate, care să nu fie prejudiciată de intervenții politice sau de altă natură.

Obiectivul principal al MUS este de a restabili încrederea societății în piețele financiare, încredere ce a fost grav afectată de evoluțiile crizei financiare care în prima fază a generat pierderi uriașe în sectorul bancar, iar în faza următoare a subminat funcționarea pieței titlurilor de stat, prin bucla de reacție negativă dintre aceste instrumente financiare și sectorul bancar, punând în pericol însăși existența monedei unice.

În centrul noului sistem de supraveghere financiară se află BCE, care colaborează cu „autoritățile naționale competente” (ANC) din statele membre participante (acestea fiind instituțiile care exercită la nivel național competențele de supraveghere prudențială) care fac parte integrantă din mecanism. Alegerea BCE pentru exercitarea acestor competențe de supraveghere, deși criticată<sup>58</sup>, nu a fost surprinzătoare. În primul rând, la nivelul multor state membre ale UE, sarcina supravegherii prudențiale revine băncii centrale. O variantă alternativă ar fi fost alegerea ABE în locul BCE, însă această opțiune a fost exclusă din motive politice și de oportunitate juridică. Astfel, conform doctrinei *Meroni*<sup>59</sup>, supravegherea prudențială a instituțiilor de credit din Zona Euro nu poate fi exercitată decât de un organism specializat al Zonei Euro, condiție pe care ABE nu o îndeplinește, iar crearea unui instituții noi, dedicate strict acestei activități, ar fi presupus modificarea Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, demers complicat și de lungă durată.

Pentru a elimina o parte din obiecțiile referitoare la un potențial conflict de obiective, Regulamentul privind MUS prevede o separare clară a funcției de politică monetară de funcția de supraveghere prudențială, art. 25 fiind dedicat în întregime acestei probleme. Soluția practică prin care face acest lucru constă în expunerea clară a principiului separării și aplicarea unor măsuri organizatorice și de guvernanță corporativă, care împreună formează așa-numitul „zid chinezesc”: funcția de supraveghere și cea de politică monetară sunt localizate în clădiri diferite (cea de supraveghere în fostul sediu central al instituției),

---

<sup>58</sup> Principala critică este legată de faptul că obiectivul principal al BCE este menținerea stabilității prețurilor, iar alocarea unei sarcini suplimentare ar putea duce la apariția unei situații de conflict de obiective.

<sup>59</sup> În dreptul european, doctrina *Meroni* (care s-a născut în urma judecării cauzelor 9/56 și 10/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche vs. Înalta Autoritate* în perioada 1957-1958) limitează măsura în care instituțiile Uniunii pot delega sarcini și competențe către agențiile UE.

având linii de raportare și de decizie diferite și structuri de guvernare distincte, ce vor fi prezentate detaliat în continuare.

Pentru crearea MUS a fost nevoie de alinierea atribuțiilor ABE la noua filozofie instituțională și separarea clară a activităților de supraveghere prudencială de cele de reglementare bancară. În acest sens, au fost operate modificări în statul ABE, prin adoptarea Regulamentului (UE) nr. 1022/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană) în ceea ce privește conferirea de atribuții specifice Băncii Centrale Europene în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului<sup>60</sup>. Astfel, mandatul ABE a fost strict circumscris dezvoltării cadrului unic de reglementare, prin elaborarea de standarde tehnice de reglementare sau de punere în aplicare, adoptate într-o fază ulterioară de Comisia Europeană, sau prin emiterea de ghiduri și recomandări adresate autorităților de supraveghere prudencială sau direct intermediarilor financiari.

Aceste acte juridice la originea cărora stă ABE sunt obligatorii și pentru BCE. Având în vedere anvergura celor două instituții, s-a simțit nevoia creării premiselor unei coordonări mai strânse între acestea, astfel că reprezentanții ABE participă la reuniunile Consiliului de supraveghere al BCE și invers, reprezentanții BCE la cele ale Comitetului Supraveghetorilor ABE, chiar dacă fără drept de vot. Unii autori apropiați de procesul decizional european (Boccuzzi, 2016) lasă să se înțeleagă că BCE a avut de-a lungul timpului o contribuție consistentă la dezvoltarea de către ABE a cadrului unic de reglementare și că de multe ori a pledat insistent pentru emiterea cât mai rapidă a anumitor acte normative și a influențat hotărâtor forma finală a acestora. Regulamentul (UE) nr. 1022/2013 conferă BCE unele atribuții în materie de reglementare, dar acestea sunt limitate la măsuri necesare pentru organizarea și clarificarea modului de îndeplinire a sarcinilor ce decurg din Regulamentul privind MUS.

MUS se aplică automat statelor membre ale Uniunii Europene care au adoptat moneda euro și este opțional pentru cele cu derogare. Acestea pot participa la MUS și implicit la Uniunea Bancară prin procedura cooperării strânse, prevăzută de Regulamentul privind MUS la art. 7 – „Cooperare strânsă cu autoritățile competente ale statelor membre participante a căror monedă nu este euro”. Ulterior, pentru a detalia condițiile și modul de funcționare a acestei

---

<sup>60</sup> Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene în 29.10.2013.

proceduri de cooperare strânsă, Consiliul Guvernatorilor BCE a emis Decizia BCE/2014/5 (2014/434/UE) din 31 ianuarie 2014. Până în prezent doar Bulgaria și Croația au făcut demersuri concrete în vederea aderării la acest mecanism înainte de adoptarea monedei euro.

În cadrul cooperării strânse, BCE poate adresa instrucțiuni ANC a statului membru participant a cărui monedă nu este euro.

Pentru stabilirea cooperării strânse trebuie îndeplinite următoarele condiții:

- statul membru cu derogare trebuie să solicite BCE, cu cel puțin 5 luni înainte de data de la care se intenționează să înceapă participarea la MUS, să inițieze procedura cooperării strânse;
- cererea menționată mai sus se notifică și celorlalte state membre, Comisiei Europene și ABE;
- în cuprinsul cererii, statul membru cu derogare se angajează:
  - să asigure că autoritatea națională competentă (cea care se ocupă de supraveghere) și autoritatea națională relevantă (cea care se ocupă de rezoluție) vor respecta toate orientările sau solicitările emise de BCE odată ce se intră în procedura cooperării strânse;
  - să furnizeze BCE toate informațiile de care aceasta ar putea avea nevoie pentru efectuarea evaluării cuprinzătoare a instituțiilor de credit care funcționează pe teritoriul său și pentru identificarea celor care au caracter semnificativ, precum și toate datele cu caracter confidențial pe care BCE le va solicita.
- în plus, cererea trebuie să fie însoțită de o serie de documente din care să reiasă angajamentul statului solicitant de a amenda legislația națională relevantă pentru a garanta că actele adoptate de BCE au caracter obligatoriu, iar autoritatea națională competentă și cea relevantă sunt obligate să adopte orice măsură dispusă de BCE în privința instituțiilor de credit supravegheate. Împreună cu cererea trebuie să se transmită o copie a proiectelor legislative relevante în acest sens, acestea urmând să facă obiectului procedurii de avizare prealabilă de către BCE. După amendarea corespunzătoare a legislației naționale, statul solicitant trebuie să transmită BCE o opinie juridică prin care să confirme că noul cadru legal îndeplinește condițiile menționate.

Decizia BCE privind aprobarea procedurii de cooperare strânsă cu un stat membru cu derogare se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și intră în vigoare în 14 zile de la publicare.

Cooperarea strânsă poate înceta fie la inițiativa BCE, fie la inițiativa statului membru în cauză, în orice moment după expirarea unui termen de trei ani de la stabilirea acestei relații. Un stat membru care a încetat cooperarea strânsă cu BCE nu poate iniția o nouă cooperare strânsă decât după expirarea unui termen de trei ani de la încetarea acesteia.

În sfera de cuprindere a noului sistem de supraveghere intră exclusiv instituții de credit, conform definiției de la art. 4 alin (1) din Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012<sup>61</sup>, localizate în statele membre participante. Firmele de investiții sunt exceptate, fiind supravegheate sub MIFID II<sup>62</sup>, deși acestea făceau parțial obiectul pachetului CRD IV. De asemenea, depozitarii centrali sau contrapărțile centrale, care sunt infrastructuri esențiale ale pieței de financiare, nu fac obiectul supravegherii MUS.

Întrucât în 2012 la nivelul Zonei Euro operau circa 6000 de instituții de credit, era evident că BCE nu avea capacitatea logistică de a exercita noile competențe de supraveghere, la standardul dorit de calitate, asupra tuturor, cu atât mai mult cu cât majoritatea acestora aveau dimensiuni modeste, ce nu induceau un risc semnificativ asupra stabilității financiare din Zona Euro și care puteau fi mai bine supravegheate de către autoritățile naționale (Schaeuble, 2012). În plus, centralizarea totală a activității de supraveghere nu era o opțiune realistă în condițiile în care sistemele juridice, contabile și fiscale ale statelor membre participante sunt atât de eterogene. La acestea argumente se adaugă și cel legat de diferențele lingvistice și de mediu de afaceri (Ferrari, 2015).

Pe de altă parte, ideea de a lăsa băncile mici și medii sub supravegherea exclusivă a autorităților naționale nu era de natură să asigure condiții echitabile și să prevină arbitrajul de supraveghere.

În consecință, soluția de compromis care s-a degajat a fost ca, de principiu, toate instituțiile de credit să intre în sfera de cuprindere a MUS, însă numai cele semnificative să fie supravegheate în mod direct de către BCE, în cooperare cu autoritățile naționale competente. Băncile care nu sunt considerate semnificative vor fi supravegheate la nivel local de către autoritățile naționale competente (ANC), conform orientărilor BCE (această formulă se

---

<sup>61</sup> Conform definiției din CRR, „instituție de credit” înseamnă o întreprindere a cărei activitate constă în atragerea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public și în acordarea de credite în cont propriu.

<sup>62</sup> Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE.



consideră a fi o „supraveghere indirectă”). Chiar dacă apar două niveluri de supraveghere, BCE rămâne în final instituția responsabilă pentru funcționarea efectivă și unitară a MUS, primind în acest sens prerogativele clare de coordonare. Astfel, BCE poate emite reglementări, orientări și instrucțiuni cu caracter general adresate autorităților naționale competente, în exercitarea competențelor sale de monitorizare a funcționării întregului sistem. De asemenea, BCE poate decide în orice moment să preia în supraveghere directă oricare dintre instituțiile de credit mai puțin semnificative, pentru a asigura aplicarea coerentă a celor mai înalte standarde de supraveghere.

Ulterior, pentru a detalia conținutul și modul concret de desfășurare a „colaborării” cu autoritățile naționale în activitatea de supraveghere prudențială, Consiliul Governorilor BCE a emis pe 16 aprilie 2014 Regulamentul (UE) nr. 468/2014 al BCE de instituire a cadrului de cooperare la nivelul MUS între BCE și autoritățile naționale competente și cu autoritățile naționale desemnate (denumit în continuare Regulamentul-cadru privind MUS). Elaborat în urma unui proces de consultare cu ANC, acest regulament cuprinde toate normele privind funcționarea MUS, respectiv principiile și detaliile de organizare a MUS, metodologia de lucru pentru stabilirea caracterului semnificativ al unei bănci, reguli specifice pentru supravegherea băncilor semnificative și a celor mai puțin semnificative, dar și reguli comune ambelor categorii, precum și un set de proceduri aplicabile cooperării strânse cu statele membre din afara Zonei Euro care decid să adere la MUS.

Regulamentul-cadru privind MUS specifică faptul că, pentru fiecare instituție de credit considerată semnificativă ce intră în perimetrul de supraveghere directă a BCE, se constituie o „echipă comună de supraveghere”, formată din membrii ai BCE și ANC, echipa fiind condusă de un reprezentant al BCE, care are funcția de „coordonator”. În cazul în care banca centrală nu exercită și funcția de supraveghere prudențială (nu are și rol de autoritate națională competentă), aceasta poate desemna proprii săi reprezentanți în echipa comună de supraveghere. Așadar rolul autorităților naționale competente, chiar și în cazul supravegherii directe exercitate de BCE, rămâne unul important, acestea fiind implicate în mod activ în acțiunile de supraveghere a marilor grupuri bancare. Rolul reprezentanților acestor autorități este unul foarte important atât din perspectiva experienței și cunoștințelor lor de specialitate, cât și din motive legate de apropierea culturală și limba vorbită.

Criteriile pentru stabilirea caracterului semnificativ al unei instituții de credit, în vederea aplicării regimului de supraveghere directă de către BCE, au fost prevăzute inițial la art. 6

alin. (4) din Regulamentul privind MUS, fiind detaliate ulterior în Regulamentul-cadru privind MUS, după cum urmează:

- a. **Criteriul dimensiunii** – valoarea totală a activelor instituției de credit să fie mai mare de 30 miliarde de euro. În cazul în care este vorba de o instituție care face parte dintr-un grup, se ia în considerare valoarea activelor consolidate ale grupului.
- b. **Criteriul importanței** – instituția de credit prezintă o importanță deosebită pentru economia țării în care operează sau pentru UE în ansamblu. În mod concret, criteriul importanței presupune îndeplinirea a două condiții: *i*) raportul dintre valoarea activelor totale ale instituției de credit și PIB-ul statului membru participant în care își are sediul depășește 20%, și *ii*) valoarea totală a activelor instituției de credit este de cel puțin 5 miliarde de euro.
- c. **Criteriul volumului activităților transfrontaliere** – instituția de credit desfășoară activități transfrontaliere semnificative. Acest criteriu se aplică grupurilor bancare, atunci când banca-mamă a înființat filiale în alte state participante la Uniunea Bancară și valoarea totală a activelor consolidate depășește 5 miliarde de euro. Pentru ca activitățile transfrontaliere să fie considerate semnificative, valoarea activelor sau a pasivelor filialelor trebuie să depășească 20% din valoarea totală a activelor, respectiv, a pasivelor grupului.
- d. **Criteriul legat de solicitarea sau primirea de asistență financiară publică** – instituția de credit (în cazul grupurilor, banca-mamă ori o filială) a solicitat sau a primit asistență financiară publică din partea Mecanismului European de Stabilitate sau a Facilității Europene de Stabilitate Financiară pentru recapitalizare directă.

Suplimentar față de aceste criterii, vor fi considerate ca având caracter semnificativ primele trei instituții de credit la nivel național, din punct de vedere al dimensiunii acestora, determinată pe baza valorii totale a activelor. Acestea vor face obiectul supravegherii directe a BCE, indiferent de dimensiunea absolută a activelor deținute.

Lista entităților considerate semnificative și supravegheate în mod direct de către BCE este publicată pe *website*-ul MUS (<https://www.bankingsupervision.europa.eu>). Conform acestor informații, la data de 1 martie 2020, BCE supraveghea în mod direct 115 entități considerate semnificative, care dețineau împreună aproape 82% din totalul activelor bancare totale din Zona Euro. Această cifră reflectă o perspectivă consolidată, incluzând grupuri bancare care cuprind mai multe instituții de credit individuale ce sunt considerate o singură instituție.

Conținutul supravegherii prudențiale nu este detaliat în Regulamentul privind MUS, acesta specificând doar obiectivele (mandatul) și instrumentele noului mecanism. Astfel, așa cum s-a menționat anterior, art. 1 al Regulamentului privind MUS prevede că principal obiectiv al noului mecanism este acela de a „contribui la siguranța și soliditatea instituțiilor de credit și la stabilitatea sistemului financiar din Uniune și din fiecare stat membru, ținând seama pe deplin și în mod corespunzător de unitatea și integritatea pieței interne, pe baza tratamentului egal al instituțiilor de credit în vederea prevenirii arbitrajului de reglementare” (Regulamentul privind MUS, 2013). Articolul 4 conține o listă cu instrumentele prudențiale obișnuite, astfel:

- autorizarea și retragerea autorizațiilor instituțiilor de credit, după consultarea cu ANC;
- îndeplinirea funcției de autoritate de supraveghere competentă pentru sucursalele deschise într-un stat membru neparticipant sau pentru prestarea de servicii transfrontaliere într-un astfel de stat de către o entitate aflată sub supravegherea directă a BCE (e.g. pentru sucursala din România a ING Bank N.V. Amsterdam);
- evaluarea cererilor de achiziție și cedare de participații calificate la instituții de credit, cu excepția situațiilor de rezoluție bancară;
- asigurarea conformității instituțiilor de credit cu cerințele prudențiale de bază legate de nivelurile fondurilor proprii, securitizare, limitele pentru expunerile mari, niveluri adecvate ale lichidității și efectul de levier, precum și conformitatea cu regulile privind guvernanta instituțiilor de credit (structuri solide de administrare, îndeplinirea criteriilor de onorabilitate și competență de către persoanele din conducerea instituțiilor de credit, managementul riscurilor și cadrul de control intern, politicile și practicile de remunerare, adecvarea capitalului propriu, inclusiv folosirea modelelor de rating intern). Aceste instrumente sunt cuprinse în pachetul CRD IV/CRR și fac parte din instrumentarul obișnuit al oricărei autorități de supraveghere prudențială;
- desfășurarea procesului de evaluare și supraveghere (SREP), precum și realizarea de simulări de criză (teste de stres), care se pot finaliza cu adoptarea unor decizii de impunere a unor cerințe specifice suplimentare (stabilite în mod individual) în ceea ce privește fondurile proprii, lichiditatea, cerințele de publicare sau alte măsurile corective ce ar putea fi considerate necesare;
- supravegherea pe bază consolidată a grupurilor bancare, fie în calitate de unic supraveghetor, fie participând în cadrul colegiilor de supraveghetori;

- îndeplinirea funcției de autoritate competentă de supraveghere în legătură cu problemele legate de redresarea și intervenția timpurie pentru entitățile aflate în perimetrul său de supraveghere directă, fără însă se exercite competențe în materie de rezoluție.

În ceea ce privește instituțiile de credit considerate mai puțin semnificative, autoritățile naționale de supraveghere își vor exercita în continuare competențele de supraveghere pe baza legislației naționale, dar ținând cont de orientările și instrucțiunile emise de BCE, care în măsura în care sunt aliniate actelor juridice ale Uniunii Europene, au prioritate înaintea măsurilor de supraveghere adoptate în plan național. De asemenea, ANC păstrează atribuțiile de desfășurare a inspecțiilor la fața locului, fie singure, fie sub coordonarea BCE, pentru a interveni cu celeritate dacă este nevoie.

BCE rămâne responsabilă pentru supravegherea generală a funcționării întregului ansamblu de supraveghere, inclusiv a activităților desfășurate de ANC în calitate de componente ale MUS, iar în acest sens a primit o serie de prerogative:

- să adopte „cadru de organizare a modalităților practice”, cuprinzând metodologia și procedurile detaliate, pentru aplicarea prevederilor Regulamentului privind MUS referitoare la colaborarea dintre BCE și autoritățile naționale competente și cele relevante. În baza acestor prerogative, stabilite la art. 6 alin. (7) din Regulamentul privind MUS, BCE a adoptat Regulamentul-cadru menționat anterior;
- să emită regulamente, orientări și instrucțiuni generale pentru realizarea sarcinilor de supraveghere ce revin autorităților naționale competente;
- să solicite rapoarte de la autoritățile naționale de supraveghere cu privire la modul în care acestea și-au desfășurat atribuțiile ce le revin;
- dacă apreciază că este necesar, BCE poate să preia sub supravegherea sa directă orice instituție de credit care nu este considerată semnificativă.

Conform Regulamentului-cadru privind MUS, în categoria „entităților” considerate semnificative care intră în sfera de supraveghere a BCE se află încadrează următoarele tipuri de societăți:

- instituții de credit care au sediul în statele membre participante;
- societăți financiare de tip holding care au sediul în statele membre participante;
- societăți financiare holding mixte cu sediul în statele membre participante;

- sucursale ale instituțiilor de credit care au sediul în state terțe, înființate în statele membre participante.

Instituțiile de credit care nu se califică drept „semnificative” potrivit criteriilor de mai sus, denumite „mai puțin semnificative”, vor continua să fie supravegheate de ANC, dar în cooperare strânsă cu BCE, care poate decide în orice moment să treacă la supravegherea directă a oricăreia dintre acestea pentru a se asigura că standardele de supraveghere sunt aplicate în mod unitar.

Finanțarea MUS se face prin perceperea de către BCE a unei taxe anuale de supraveghere care trebuie să fie plătită de toate entitățile din perimetrul de supraveghere a MUS, atât cele semnificative, cât și cele mai puțin semnificative.

Taxele ar trebui să acopere, dar să nu depășească cheltuielile suportate de BCE în legătură cu atribuțiile sale în materie de supraveghere. Taxele se calculează la cel mai înalt nivel de consolidare și se bazează pe criterii obiective legate de dimensiunea și importanța fiecărei entități supravegheate, precum și de profilul de risc, determinat pe baza indicatorului „total active ponderate la risc”. Astfel, instituțiile de credit considerate semnificative și supravegheate direct de BCE plătesc o taxă mai mare decât cele mai puțin semnificative, aflate în supravegherea autorităților naționale competente. Cadrul metodologic pentru calculul taxelor de supraveghere a fost stabilit inițial prin Regulamentul (UE) nr. 1163/2014 al BCE din 22 octombrie 2014 privind taxele de supraveghere (ECB/2014/41). Ulterior, regulamentul în cauză a fost modificat în 2019 în urma unei consultări publice lansate în 2017<sup>63</sup>. Cea mai importantă modificare a constat în stabilirea și perceperea taxei *ex-post*, respectiv după ce s-a încheiat perioada de referință pentru care se calculează taxa, pe baza costurilor efective înregistrate de BCE și nu a celor estimate. De asemenea, prin adăugarea unei deduceri la componenta minimă a taxei s-a redus marginal nivelul acesteia pentru instituțiile de credit mai puțin semnificative.

Valoarea totală a taxelor de supraveghere se stabilește anual, prin decizie a Consiliului Guvernatorilor, în funcție de cheltuielile înregistrate de BCE în anul respectiv în legătură cu activitatea de supraveghere. Este însă de remarcat tendința de creștere graduală, dar substanțială a valorii anuale totale a acestor taxe: din 2015 până în 2019, valoarea agregată a taxelor de supraveghere a crescut cu circa 95%. Această tendință este chiar mai pronunțată

---

<sup>63</sup> Regulamentul (UE) nr. 2155/ al BCE din 5 decembrie 2019 de modificare Regulamentul (UE) nr. 1163/2014 al BCE din 22 octombrie 2014 privind taxele de supraveghere.

în ceea ce privește componenta pe care trebuie să o suporte entitățile semnificative, care aproape s-a dublat, în ciuda faptului că numărul acestora a scăzut de la 130 în 2014 la 115 în 2020 ca urmare a consolidării sectorului bancar prin fuziuni și achiziții. De altfel, chiar și în ceea ce privește instituțiile de credit mai puțin semnificative, numărul acestora s-ar redus atât ca rezultat al procesului de consolidare „naturală” a sectorului în plan european, dar și a unor reforme în unele state ale Zonei Euro (e.g. Italia). Astfel, dacă în 2014 erau cca. 3.500 de astfel de entități, numărul acestora s-a redus la 3.267 în 2016 (BCE, 2017), ca mai apoi să ajungă la 2.453 în 2018 (BCE, 2020). Cele mai multe instituții de credit mai puțin semnificative sunt localizate în Germania (53%), Austria (16%) și Italia (15%), iar majoritatea lor urmează un model de afaceri clasic, de retail, orientat spre piața națională (BCE, 2017).

**Tabelul 2: Evoluția taxelor de supraveghere încasate de BCE**

Perioada de referință	Valoarea totală a taxelor de supraveghere	Taxele pentru entitățile semnificative (supraveghere direct de BCE)	Taxele pentru entitățile mai puțin semnificative (supravegheate indirect de BCE)
2015	296.013.073 euro	264.068.941 euro	31.944.132 euro
2016	404.536.022 euro	357.520.301 euro	47.015.721 euro
2017	424.957.652 euro	391.279.654 euro	33.677.998 euro
2018	474.785.269 euro	428.485.342 euro	46.299.927 euro
2019	576.020.336 euro	524.196.987 euro	51.823.349 euro

Sursa: Rapoartele anuale ale BCE

Conform Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și Protocolului nr. 4 la acesta privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al BCE, organul suprem de decizie al BCE este *Consiliul guvernatorilor* (eng. – *Governing Council*). Totuși, acest organ a fost instituit în virtutea atribuțiilor de autoritate monetară ale BCE și nu a competențelor de autoritate de supraveghere bancară, dobândite ulterior. Pentru a evita apariția unor situații de conflict de obiective, legiuitorii au stabilit prin Regulamentul privind MUS o structură distinctă pentru adoptarea deciziilor legate de noile atribuții de supraveghere alocate BCE. Astfel, la nivelul BCE a fost instituit un organ special, denumit *Consiliu de supraveghere*.

Regulamentul privind MUS nu îl definește explicit ca fiind un organism decizional, ci ca un „organism intern”. Datorită construcției juridice particulare a BCE, pentru funcționarea în paralel a celor două organe a fost necesar un artificiu juridic. Astfel, Consiliul de supraveghere nu are din punct de vedere juridic dreptul să adopte decizii finale, ci poate doar să elaboreze proiecte de decizii complete pe care le supune spre adoptare Consiliului guvernatorilor BCE, în procedura „fără obiecții” (eng. – *non-objection procedure*).

Consiliul de supraveghere este format din:

- un președinte - numit pentru un mandat de cinci ani care nu poate fi reînnoit, printr-o procedură specială care implică propunerea din partea BCE, în baza unei audieri prealabile, aprobarea de către Parlamentul European și apoi numirea de către Consiliul UE;
- un vicepreședinte ales pe baza aceleiași proceduri dintre membrii Comitetului executiv al BCE;
- patru reprezentanți ai BCE (care nu pot să îndeplinească atribuții legate în mod direct de funcția monetară a BCE);
- câte un reprezentant al autorității naționale competente din fiecare stat membru participant. În cazul în care atribuțiile de supraveghere prudențială nu sunt îndeplinite de banca centrală (e.g. Austria, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Letonia, Luxemburg, Malta), reprezentantul autorității competente poate să fie însoțit în cadrul reuniunilor Consiliului de supraveghere de un membru al băncii centrale din țara sa, însă doar unul dintre ei are drept de vot.

La fel ca în cazul Consiliului guvernatorilor, și la nivelul acestui organism deciziile ordinare se adoptă cu majoritate simplă, în caz de paritate, votul președintelui fiind decisiv. Ca excepție, deciziile cu privire la adoptarea regulamentelor se iau cu majoritate calificată.

În principiu, Consiliul de supraveghere se reunește o dată la fiecare trei săptămâni pentru a discuta, planifica și duce la îndeplinire atribuțiile de supraveghere ale BCE. Conform Raportului anual al BCE privind activitățile de supraveghere, în anul 2018 au avut loc 20 de reuniuni ale Consiliului de supraveghere.

*Comitetul director* (eng. – *Steering Committee*) sprijină activitățile Consiliului de supraveghere, ocupându-se inclusiv de pregătirea reuniunilor, însă nu are nicio putere de decizie. Comitetul este alcătuit din zece membri din rândul membrilor Consiliului de

supraveghere, respectiv președintele, vicepreședintele, un reprezentant al BCE și cinci membri din partea autorităților naționale competente, care sunt numiți prin rotație pentru un mandat de un an. Conform Raportului anual al BCE privind activitățile de supraveghere, în 2018 au avut loc 12 ședințe ale Comitetului director.

Articolul 19 din Regulamentul privind MUS stabilește pentru aceste organe un principiu statuat de multă vreme pentru instituțiile Uniunii Europene și anume cel al independenței: *„Membrii Consiliului de supraveghere și ai comitetului director acționează independent și obiectiv, în interesul întregii Uniuni și nu solicită, nici nu primesc instrucțiuni din partea instituțiilor sau a organelor Uniunii, din partea vreunui guvern al unui stat membru sau a altui organism public sau privat”*.

Pentru a se asigura separarea atribuțiilor de politică monetară de cele de supraveghere a fost instituită o structură specială denumită *Grupul de mediere* (eng. – *Mediation Panel*), care are rolul de a soluționa diferențele de opinii în cazul în care apare o obiecție a Consiliului guvernatorilor la adresa unui proiect de decizie a Consiliului de supraveghere. În componența grupului intră câte un membru din partea fiecărui stat participant, ales dintre membrii Consiliului guvernatorilor și ai Consiliului de supraveghere.

*Comitetul administrativ de control* (eng. – *Administrative Board of Review*) are rolul a efectua controlul administrativ intern al deciziilor luate de BCE în exercitarea prerogativelor de supraveghere, la cererea unei entități afectate în mod direct de o astfel de decizie. Practic, acest comitet acționează ca instanță administrativă în cazul în care o persoană fizică sau juridică este nemulțumită de o decizie a BCE în domeniul supravegherii, fiind o procedură prealabilă de contestație înainte de introducerea unei acțiuni în justiție, în fața instanței de judecată, respectiv la Curtea de Justiție a Uniunii Europene<sup>64</sup>. Conform rapoartelor anuale ale BCE, contestațiile care ajung în fața Comitetului administrativ de control se referă la aspecte legate de sancțiuni aplicate instituțiilor de credit, achiziția de participațiuni, retragerea autorizației.

Precizăm că o astfel de procedură prealabilă se regăsește și în statutul Băncii Naționale a României. Astfel, potrivit prevederilor art. 57 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul BNR, sancțiunile aplicate în exercitarea competențelor de supraveghere pot fi contestate la

---

<sup>64</sup> Conform Raportului anual al BCE privind activitățile de supraveghere, 19 decizii ale Consiliului de supraveghere au fost atacate la Curtea de Justiție a UE în cursul anului 2018.



Consiliul de administrație al BNR, care acționează într-o astfel de situație ca o instanță administrativă.

Comitetul administrativ de control al BCE este însă total separat de celelalte organe de conducere ale BCE, pentru a se asigura obiectivitatea necesară și a se evita conflictul de interese. Astfel, acest comitet este alcătuit din cinci persoane din statele membre, cu o largă experiență profesională în sectorul bancar sau al altor servicii financiare, dar care nu fac parte din personalul BCE, al ANC sau al altor instituții naționale sau ale UE. În urma efectuării unui astfel de control administrativ se întocmește un aviz cu caracter orientativ prin care se propune Consiliului de supraveghere o soluție vis-à-vis de contestația analizată. Conform Raportului anual al BCE privind activitățile de supraveghere pe 2018, în anul 2014 acest comitet a examinat 3 cereri de control administrativ (contestații), din care una a fost admisă și a dus la modificarea deciziei inițiale a Consiliului de supraveghere. În 2015 au fost 6 astfel de contestații, din care 4 au fost admise și au determinat modificarea deciziilor inițiale, iar în 2016 au fost înaintate tot 6 contestații, însă doar una a fost admisă. În 2017 și 2018 au fost câte 4 astfel de contestații a căror soluționare însă s-a finalizat prin confirmarea deciziilor inițiale ale Consiliului de supraveghere.

Cadrul privind răspunderea MUS este esențial pentru asigurarea transparenței și legitimității acestui mecanism. Însă acest cadrul trebuie să fie suficient de suplu și echilibrat pentru a garanta independența deciziilor în materie de supraveghere și îndeplinirea atribuțiilor respective într-un mod eficace și eficient. Astfel, BCE răspunde în fața Parlamentului European și a Eurogrupului, în prezența reprezentanților statelor membre participante din afara Zonei Euro, dacă este cazul.

La data de 7 noiembrie 2013 a intrat în vigoare Acordul interinstituțional între Parlamentul European și BCE privind modalitățile practice de exercitare a controlului democratic și de monitorizare a exercitării atribuțiilor conferite BCE în cadrul MUS. De asemenea, Consiliul UE a încheiat un memorandum de înțelegere cu BCE, care a intrat în vigoare la 12 decembrie 2013, în care se detaliază dispozițiile din Regulamentul privind MUS legate de cooperarea dintre cele două instituții în chestiuni legate de MUS.

În practică, formele concrete prin care se manifestă răspunderea BCE, în numele MUS, în fața celor două instituții sunt legate de participarea periodică a președintelui Consiliului de supraveghere la audieri și la schimburi de opinii, precum și de transmiterea de răspunsuri scrise la întrebările/solicitările formulate de reprezentanții acestora. În plus, BCE elaborează

rapoarte anuale detaliate cu privire la modul în care și-a exercitat activitățile de supraveghere care sunt prezentate Parlamentului European și parlamentelor naționale, Consiliului UE și Eurogrupului, precum și Comisiei Europene.

Este demnă de remarcat capacitatea impresionantă a BCE de a organiza și pregăti, într-un termen destul de strâns (un an), toate măsurile logistice, administrative și operaționale astfel încât la data de 4 noiembrie 2014 să poată exercita efectiv noile atribuții de supraveghere. Dintre acestea, le menționăm mai jos pe cele mai importante:

- a. Structurile tranzitorii create de BCE în vederea pregătirii pentru lansarea MUS au lucrat fără întrerupere și au reușit să finalizeze un amplu proces de recrutare a personalului necesar pentru funcționarea MUS. Astfel au fost recrutați peste 1000 de salariați, iar din punct de vedere instituțional au fost înființate patru noi direcții generale<sup>65</sup> și un secretariat, dedicate special exercitării noilor competențe. Componenta echipelor comune de supraveghere - concept cheie al MUS -, a fost stabilită cu ocazia primei reuniuni a Consiliului de supraveghere din data de 30 ianuarie 2014. Începând cu 1 ianuarie 2014, Consiliul UE a numit-o pe doamna Danièle Nouy în funcția de președinte al Consiliului de supraveghere pentru un mandat de 5 ani (în prezent președinte este domnul Andrea Enria, care a deținut anterior funcția de președinte al ABE), pe baza propunerii formulate de Consiliul guvernatorilor BCE la data de 20 noiembrie 2013 și în urma aprobării Parlamentului European din 11 decembrie 2013, iar ca vicepreședinte a fost aleasă doamna Sabine Lautenschläger (în prezent vicepreședinte este domnul Yves Mersch, fostul guvernator al băncii centrale din Luxemburg).
- b. De asemenea, pentru operaționalizarea MUS, în perioada noiembrie 2013 - octombrie 2014, BCE împreună cu ANC au efectuat un exercițiu de evaluare cuprinzătoare a entităților considerate semnificative, fără precedent ca dimensiuni și complexitate în sectorul bancar european (la momentul respectiv au fost selectate 130 de astfel de entități care îndeplineau criteriile de eligibilitate). Detaliile legate de exercițiul de evaluare cuprinzătoare sunt prezentate distinct în capitolul IV al acestei lucrări. A fost

---

<sup>65</sup> DG Supraveghere Micro-prudențială I și II sunt responsabile de supravegherea directă, pe o bază curentă, a băncilor semnificative; DG Supraveghere Micro-prudențială III se ocupă de activitățile de supraveghere indirectă a băncilor mai puțin semnificative; DG Supraveghere Micro-prudențială IV este responsabilă pentru furnizarea de servicii specializate pentru celelalte direcții generale.

definit în detaliu cadrul de raportare în scopul supravegherii, care specifică datele necesare pentru modelul de supraveghere al MUS.

- c. A fost efectuată o cartografiere inițială a sistemului bancar din Zona Euro. În acest scop, a fost creat un catalog al tuturor entităților supravegheate care se încadrează în domeniul de aplicare al MUS, incluzând structura internă și componența tuturor grupurilor bancare din Zona Euro.
- d. Proiectul de regulament-cadru privind MUS al BCE a fost finalizat și supus consultării publice în data de 7 februarie 2014, fiind ulterior publicat în data de 16 aprilie 2014 sub denumirea de *Regulamentul (UE) nr.468/2014 al BCE de instituire a cadrului de cooperare la nivelul MUS între BCE și autoritățile naționale competente și cu autoritățile naționale desemnate*. De asemenea, la 31 ianuarie 2014 a intrat în vigoare Decizia BCE privind cooperarea strânsă cu autoritățile naționale competente din statele membre participante a căror monedă nu este euro (BCE, 2014).

Ulterior, a început lucrul la Manualul de supraveghere al MUS, care a fost finalizat în 2018. Acest document intern descrie procedurile curente și metodologia de desfășurarea a activității de supraveghere din cadrul MUS, atât pentru instituțiile de credit semnificative, cât și pentru cele mai puțin semnificative, inclusiv modul de colaborare a BCE cu autoritățile naționale competente participante la MUS, precum și cu cele din afara Uniunii Bancare.

În practică, funcționarea MUS presupune coabitarea a două sisteme de lucru: în primul plan este cel dedicat supravegherii directe a entităților semnificative, iar în plan secund, cel dedicat supravegherii indirecte a instituțiilor de credit de talie mai mică. Acestea au la bază două tipuri diferite de aranjamente de colaborare între BCE și ANC, ținând cont de principiul proporționalității și de abordarea bazată pe risc (acțiunile de supraveghere vor fi mai intense pentru instituțiile de credit care au o dimensiune și un profil de risc mai mare).

În ceea ce privește supravegherea directă, aceasta este centrată în jurul echipelor de supraveghere comună (eng. – *Joint Supervisory Teams JST*). Acestea sunt formate din membri ai BCE de la Direcțiile generale Supraveghere Micro-prudențială 1 și 2, precum și ai autorităților naționale competente din statele membre unde operează entitățile supravegheate, prin filiale sau prin sucursale considerate semnificative. Pentru fiecare entitate supravegheată în mod direct se constituie o astfel de echipă comună, coordonată de către un membru senior cu experiență din cadrul BCE. Dimensiunea, compoziția și organizarea echipelor variază în funcție de dimensiunea, modelul de afaceri și complexitatea

instituției de credit supravegheate. Activitatea acestora are la bază un program anual, în care sunt incluse activitățile clasice de supraveghere. În cazul supravegherii indirecte, autoritățile naționale competente își planifică și își desfășoară activitatea de supraveghere pe baza resurselor disponibile la nivel local și folosind propriile proceduri decizionale.

În ambele sisteme de lucru (supravegherea directă sau indirectă), instrumentele folosite sunt cele clasice, întâlnite în practica tuturor supraveghetorilor din Uniunea Europeană, nu doar la nivelul Zonei Euro (Gren, 2019). Acestea pot fi grupate în patru mari categorii, astfel: a) activități de supraveghere de la distanță sau supraveghere *off-site*; b) activități de supraveghere la fața locului sau *on-site*; c) analize tematice; și d) aplicarea măsurilor de supraveghere.

Supravegherea *off-site* cuprinde activități și procese prin care autoritatea de supraveghere monitorizează situația financiară, prudențială și operațională individuală a instituțiilor de credit, pe baza raportărilor periodice, a documentației specifice solicitate acestora și uneori a întâlnirilor care au loc la sediul autorității. Este considerată o monitorizare continuă, prin care autoritatea de supraveghere evaluează dacă instituțiile de credit sunt solide și se conformează legislației bancare, aplicând măsuri corespunzătoare de identificare și administrare a riscurilor. O mare parte dintre acestea sunt legate de procesul de supraveghere și evaluare SREP (eng. – *Supervisory Review and Evaluation Process*) care cuprinde evaluarea modelului de afaceri și a riscurilor, evaluarea guvernantei interne, analiza proceselor interne de evaluare a adecvării capitalului (ICAAP) și a lichidității (ILAAP) la riscuri<sup>66</sup>. Tot în categoria activităților de supraveghere *off-site* intră și evaluările și interviurile cu personalul cheie al instituțiilor de credit pentru a determina dacă acesta îndeplinește condițiile de onorabilitate, experiență și cunoștințe profesionale necesare (eng -

---

<sup>66</sup> Procesul de supraveghere și evaluare (SREP) reprezintă un complex de instrumente, dezvoltat la nivelul ABE în baza art. 97 din CRD IV, prin care autoritățile de supraveghere bancară examinează profilul de risc al băncilor din mai multe perspective: *i*) din perspectiva modelului de afaceri – fiecare instituție de credit este analizată din punct de vedere al sustenabilității modelului de afaceri, fiind examinate toate liniile de business și activitățile pe care aceasta le desfășoară, urmărindu-se evitarea concentrării activității pe un singur domeniu sau sector economic și reducerea riscului prin diversificare; *ii*) din perspectiva guvernantei corporative și a managementului riscurilor – instituția de credit este examinată din punct de vedere al modului de organizare, al structurii de conducere și administrare, precum și al modului în care sunt gestionate riscurile; *iii*) din perspectiva nivelului capitalului – dacă fondurile de care dispune sunt suficiente pentru a absorbi pierderile determinate de materializarea unor riscuri; *iv*) din perspectiva riscului de lichiditate și de finanțare – este examinată capacitatea instituției de credit de a acoperi nevoile de lichiditate. Pentru aplicarea unitară a procedurilor respective, ABE a elaborat și publicat în 2014 *Ghidul privind procedurile și metodologiile comune pentru procesul de supraveghere și evaluare* (SREP) (EBA/GL/2014/13).

*fit and proper*), evaluarea planurilor de redresare, a planurilor de continuitate a afacerii, întâlnirile cu auditorii financiari ai instituțiilor de credit.

În categoria activităților de supraveghere *on-site* intră inspecțiile la fața locului, respectiv verificările efectuate la locațiile instituției de credit de către echipe prestabilite din cadrul autorității de supraveghere. Acestea urmăresc să verifice în general conformitatea operațiunilor instituției de credit cu prevederile legale aplicabile, folosind tehnici de investigație. În general se verifică dacă procedurile de lucru și de control sunt respectate și aplicate în practică. În funcție de sfera de cuprindere, inspecțiile *on-site* se clasifică în: *i*) inspecții tematice, care vizează o anumită problematică (e.g. modul de organizare a cadrului de control intern), sau *ii*) inspecții generale sau de fond, care vizează cele mai importante procese din activitatea instituției de credit.

În cazul supravegherii indirecte, aceste activități *on-site* sunt în principiu în sfera de responsabilitate a autorităților naționale competente, însă BCE are dreptul de a decide în orice moment să participe și chiar să coordoneze astfel de inspecții desfășurate la entități considerate mai puțin semnificative.

Analizele tematice sunt evaluări transversale pe o anumită temă preocupantă pentru autoritatea de supraveghere și vizează întregul sector bancar (e.g. situația pregătirilor sectorului bancar pentru aplicarea IFRS 9).

În ceea ce privește aplicarea măsurilor de supraveghere, aici sunt incluse adoptarea deciziilor și apoi punerea lor în practică în legătură cu cerințele de capital și cele de lichiditate conform Pilonului II al pachetului CRDIV/CRR, planurile legate cerințele de transparență și publicare, conform Pilonului III etc. Cele mai frecvente sunt deciziile prin care se impune instituțiilor de credit să-și majoreze fondurile proprii peste nivelul minim reglementat. Numărul și conținutul deciziilor legate de capital sub Pilonul II depind de modul în care fiecare autoritate națională a pus în aplicare ghidul ABE specific.

În sistemul de supraveghere indirectă, autoritățile naționale competente care exercită într-o manieră descentralizată, în numele BCE, competențele de supraveghere pentru băncile de dimensiuni mici și medii au o mare libertate de apreciere și de acțiune. Unii autori (Ferrari, 2015) numesc acest sistem ca fiind o „centralizare de intensitate medie” (eng. – „*semi-strong centralization*”). Această modalitate de organizare determină o problemă de tip „principal – agent”, întrucât autoritățile naționale (care acționează ca „agenți”) pot avea interese diferite de cele ale BCE (care acționează ca „principal”), astfel încât, în lipsa unor mijloace eficiente

de control, se pot naște fricțiuni sau conflicte ce pot afecta reputația și în final eficiența și buna funcționare a întregului mecanism de supraveghere (Angeloni, 2015). Pentru a ține sub control această problemă, în cadrul BCE a fost organizată o direcție generală specială (Direcția Generală Micro-Supraveghere 3) ce are ca principal obiectiv monitorizarea activităților de supraveghere desfășurate de autoritățile naționale competente cu privire la instituțiile de credit mai puțin semnificative, pentru a asigura o supraveghere unitară bazată pe standardele de calitate asumate de MUS. Imediat după preluarea atribuțiilor de supraveghere, BCE - prin această direcție generală - a făcut eforturi substanțiale în sensul alinierii și convergenței practicilor de supraveghere ale autorităților naționale vis-à-vis de instituțiile de credit mai puțin semnificative. Astfel, în consultare cu ANC, a fost adoptată în 2015 o metodologie pentru clasificarea acestor entități în funcție de nivelul de prioritate, iar începând din august 2018, a început să fie aplicată o metodologie comună pentru desfășurarea SREP, care are ca model metodologia folosită în cazul entităților considerate semnificative. De asemenea, au fost adoptate standarde de supraveghere în comun în ceea ce privește planificarea și desfășurarea inspecțiilor *on-site*, modul de verificare a activităților de planificare de către instituțiilor de credit a măsurilor de redresare sau cu privire la monitorizarea infrastructurilor pieței financiare.

Având în vedere cele expuse mai sus, putem aprecia că structura MUS impune un sistem echilibrat de limite și controale, care restrâng dominanța BCE în materia supravegherii prudențiale la nivel Uniunii Bancare. Astfel, chiar dacă acționează ca actor principal în acest sistem, BCE nu se bucură de aceeași libertate de decizie și acțiune ca atunci când exercită funcția de autoritate monetară. Limitele puterii sale în domeniul supravegherii prudențiale sunt jalonate de: *ii*) necesitatea colaborării cu autoritățile naționale competente pentru îndeplinirea mandatului său; și *ii*) cadrul de reglementare în interiorul căruia își exercită competențele de supraveghere este elaborat de către alte instituții, respectiv de către ABE, Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul UE.

Un studiu recent al lui Angeloni evidențiază o serie de rezultate pozitive obținute în cei 5 ani de funcționare a MUS (Angeloni, 2020):

- sectorul bancar din Zona Euro a devenit mai solid și mai sigur, fapt dovedit de: *i*) consolidarea graduală a nivelului mediu al fondurilor proprii de nivel 1 de bază aferent instituțiilor de credit aflate în supravegherea directă a BCE, care a crescut de la cca.11% în 2012 la peste 15% în 2018; *ii*) reducerea consistentă a ratei medii creditelor

neperformante, de la aproape 7% în 2013 la cca. 3,9% în 2018<sup>67</sup>; *iii*) ameliorarea nivelului CDS pentru un eșantion de țări avut ca referință pentru perioada 2012-2018;

- s-a îmbunătățit eficiența cu care operează băncile din Zona Euro, măsurată prin rentabilitatea activelor (ROA), și a început un proces amplu de consolidare prin achiziții și fuziuni, fenomen ce se manifestă mai pregnant în statele în care funcționau numeroase instituții de credit, precum Italia și Germania;
- sectorul bancar din Zona Euro a devenit treptat mai integrat, fapt dovedit pe de-o parte de creșterea graduală a volumului de credite transfrontaliere, iar pe de altă parte de convergența ratelor de dobândă pentru creditele de peste 1 milion de euro acordate companiilor nebancale;
- a crescut transparența supravegherii bancare, întrucât BCE publică informații mult mai detaliate despre activitățile sale de supraveghere prudentială, comparativ cu autoritățile naționale competente, iar reprezentanții săi de rang înalt participă frecvent la audieri în fața Parlamentului European/Comitetul pentru Afaceri Economice și Monetare pentru a da informații sau explicații (e.g. conform Raportului de activitate al BCE, președintele și vicepreședintele Comitetului de supraveghere au participat în 2019 la 4 astfel de audieri).

#### **2.1.4. Mecanismul Unic de Rezoluție**

Mecanismul Unic de Rezoluție (în continuare MUR) (eng. – *Single Resolution Mechanism*), cel de-al doilea pilon ca importanță al Uniunii Bancare, a fost gândit să vină în completarea Mecanismului Unic de Supraveghere și să asigure restructurarea și, în ultimă instanță, ieșirea ordonată de pe piață a marilor instituții de credit care se confruntă cu dificultăți majore ce le împiedică să își continue activitatea, iar aplicarea procedurii comune a insolvenței ar pune în pericol stabilitatea financiară și ar antrena costuri mult prea mari pentru economie și societate. Obiectivul rezoluției însă nu este salvarea *per se* a instituțiilor de credit, ci asigurarea continuității funcțiilor critice ale acestora, cum ar fi accesul la depozitele bancare și efectuarea de plăți (Bichi, 2016).

---

<sup>67</sup> Trebuie menționat însă că se mențin în continuare diferențe mari între statele participante la Uniunea Bancară. Spre exemplu, în 2018, rata NPL în Grecia era de aproape 35%, iar la polul opus, în Germania și Finlanda era mai mică de 2%.

Instituția rezoluției este una relativ nouă în peisajul juridic european și s-a impus ca o reacție la intervențiile masive, bazate pe fonduri publice, lansate de statele membre ale Uniunii Europene pentru salvarea marilor instituții de credit (considerate „*too big to fail*”) pe fondul crizei financiare globale, intervenții ale căror costuri au fost suportate în final de către contribuabilii europeni. Criza a arătat că statele Zonei Euro nu erau pregătite și nici nu aveau instrumentele necesare pentru a gestiona această problemă, care în timp - prin bucla de reacție negativă prezentată anterior -, s-a transformat într-o criză a datoriilor suverane.

Evoluția instituției rezoluției bancare este strâns legată de lecțiile învățate în urma crizei financiare globale. Decizia din 2008 a Trezoreriei SUA și a FED de a lăsa Lehman Brothers să intre în faliment, deși a fost bazată pe aspecte de ordin legal întrucât banca nu avea colateral pentru a obține un împrumut de la FED, a determinat un fenomen de contagiune ce nu a putut fi imaginat. Probabil în această decizie au cântărit foarte greu aspectele politice și mai precis reticența de a utiliza din nou banii contribuabililor pentru a salva *Wall Street*-ul, dar și teama că s-ar stabili un precedent periculos în ceea ce privește disciplina de piață, un precedent ce ar demonstra că unele instituții sunt prea mari și importante pentru ca statul să le lase să falimenteze. Este ironic însă că această decizie, care a dus în final la un dezastru în sistemul financiar global, a reușit să evidențieze exact ceea ce își propusese să infirme și anume că unele instituții sunt prea mari ca să fie lăsate să falimenteze. Și a mai arătat ceva: că oricât de nepopulare sunt operațiunile de salvare cu bani publici a băncilor, acestea sunt necesare. Obiectiv privind niciun guvern nu poate rămâne impasibil când în față sa se devoalează semnele unui dezastru financiar care va declanșa o criză economică și socială de proporții. La nivelul Uniunii Europene, între 2008 și 2015 statele membre au cheltuit circa 760 miliarde de euro pentru a salva băncile prin injecții de capital sau prin preluarea unor active depreciate și, de asemenea, au mobilizat fonduri în valoare de circa 1188 miliarde de euro drept garanții pentru sprijinirea sectorului financiar grav afectat de criză (Comisia Europeană, 2016). În lipsa unui cadru de rezoluție supranațional, guvernele naționale rămâneau responsabile în mod individual pentru salvarea băncilor lor, motiv pentru care Mervyn King, fostul guvernator al Băncii Angliei, spunea că băncile „*duc o viață internațională, dar au parte de moarte națională*”<sup>68</sup>. În afara faptului că procedurile

---

<sup>68</sup> În original “*Global banks are global in life and national in death*”.



naționale în materie de insolvență erau (și continuă să fie) foarte eterogene la nivel european, situație de natură să conducă la tratament neunitar și fragmentarea pieței financiare, statele membre se confruntau cu o problemă mult mai stringentă: din cauza dimensiunii la care ajunseseră marile grupuri bancare europene cu activitate transfrontalieră salvarea acestora devenea o povară colosală pentru oricare dintre state membre ale Uniunii, luate individual, astfel că era nevoie de un efort concertat (Brunnermeier *et al.*, 2016).

Principiile și standardele în materia rezoluției bancare au fost fixate la nivel internațional de către Consiliul de Stabilitate Financiară (FSB) în 2011, în cuprinsul documentului „*Key Attributes for Effective Resolution Regimes*”, și apoi adoptate de statele dezvoltate, membre ale G20. Ulterior, acestea au fost preluate în legislația europeană, în cuprinsul cadrului unic de reglementare, prin adoptarea Directivei 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului, cunoscută ca „BRRD” (eng. – *Bank Recovery and Resolution Directive*)<sup>69</sup>. Această directivă stabilește reguli minime de armonizare în materia rezoluției bancare la nivelul întregii Uniuni Europene. Din punct de vedere funcțional, directiva reglementează în primul rând competențele și instrumentele de rezoluție. Astfel, toate statele membre ale Uniunii Europene trebuie să desemneze o autoritate de rezoluție împuternicită cu prerogative speciale pentru conducerea procedurii de rezoluție și aplicarea instrumentelor specifice. Directiva reglementează obligația autorităților de rezoluție de a pregăti planuri detaliate pentru fiecare bancă ce intra în sfera sa de cuprindere cu privire la maniera în care vor fi abordate potențialele dificultăți. Este de reținut așadar că regimul rezoluției nu se aplică tuturor instituțiilor de credit, ci doar celor mari, care îndeplinesc anumite condiții ce fac ca măsura rezoluției să fie necesară în interesul public (în general este vorba de instituțiile de credit considerate de importanță sistemică). Restul băncilor urmează procedura insolvenței obișnuite. Așadar procedura rezoluției este considerată o derogare de la prevederile dreptului

---

<sup>69</sup> Precizăm că în iunie 2019, în Jurnalul Oficial al UE a fost publicată Directiva (UE) nr. 879/2019 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2014/59/UE în ceea ce privește capacitatea de absorbție a pierderilor și de recapitalizare a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și a Directivei 98/26/CE (denumită „BRRD2”), care are termen de transpunere în legislația națională sfârșitul anului 2020.

comun, ce impun lichidarea prin procedura insolvenței pentru entitățile comerciale ce se confruntă cu dificultăți insurmontabile, fiind considerată o procedură extrajudiciară întrucât nu implică participarea autorităților judecătorești. Însă instrumentele rezoluției sunt menite să se folosească în conjuncție cu lichidarea din dreptul comun. Astfel, potrivit prevederilor BRRD, rezoluția se poate face prin utilizarea următoarelor instrumente:

- a) **Vânzarea activității** – autoritatea de rezoluție poate decide să înstrăineze, în totalitate sau în parte activele, pasivele (în general cele care vizează îndeplinirea funcțiilor critice ale instituției de credit) și/sau acțiunile băncii aflate în dificultate către unul sau mai mulți cumpărători privați, fără aprobarea acționarilor. Restul activelor și pasivelor care nu sunt înstrăinate sunt supuse lichidării prin procedura obișnuită a insolvenței.
- b) **Banca-punte** – în cazul în care nu se pot identifica în timp util posibili cumpărători privați pentru a aplica instrumentul de rezoluție anterior, autoritatea de rezoluție poate decide înființarea unei instituții temporare („bancă-punte”), ce poate funcționa maxim doi ani sub controlul său, care ar putea să preia în totalitate sau în parte activele și pasivele băncii aflate în rezoluție, timp în care se caută un cumpărător privat.
- c) **Separarea activelor** – autoritatea de rezoluție poate decide transferul activelor și pasivelor către un vehicul special de gestionare a activelor, cu caracter temporar, fără acordul acționarilor băncii aflate în rezoluție. Acest vehicul, deținut de autoritatea de rezoluție sau de mecanismul care finanțează rezoluția (e.g. fondul de rezoluție), ar permite maximizarea valorii activelor respective pentru a fi ulterior vândute sau lichidate<sup>70</sup>. Instrumentul separării activelor nu se folosește separat, ci doar împreună cu unul dintre celelalte instrumente de rezoluție.
- d) **Recapitalizarea internă** (eng. *bail-in*) – reprezintă instrumentul principal al cadrului de rezoluție prevăzut de Directiva BRRD ce permite autorității de rezoluție să decidă reducerea capitalului propriu, precum și a datoriilor unei bănci față de creditorii săi sau transformarea acestora în capital propriu, costurile fiind suportate practic de către acționari și creditorii. Instrumentul nu poate fi aplicat tuturor datoriilor, depozitele garantate, respectiv cele de până la o anumită sumă (în prezent de 100.000 de euro) acoperite de schema de asigurare a depozitelor, fiind exceptate.

---

<sup>70</sup> O astfel de soluție poate fi aplicată atunci când piața activelor respective este puțin lichidă și vânzarea lor imediată putea avea un efect negativ asupra uneia sau mai multor piețe financiare.

În plus față de aceste instrumente specifice aflate în competența autorităților naționale de rezoluție, art. 58 din BRRD lasă la discreția statelor membre opțiunea de a aplica „instrumente guvernamentale de stabilizare financiară” în cazul în care o bancă ar îndeplini toate condițiile pentru rezoluție. Aceste instrumente, care se referă în principal la injecții de capital din fonduri publice și naționalizarea temporară, dacă este cazul, ar trebui să fie aplicate în ultimă instanță, în situații extraordinare de criză sistemică, după ce vor fi fost epuizate celelalte variante „comune”. Așadar, directiva lasă totuși la îndemâna autorităților naționale soluția recapitalizării externe, pe seama fondurilor publice, însă e adevărat că această opțiune este îngădită de o serie de condiții prealabile.

Acest cadru armonizat reprezintă fundația pe care ulterior s-a construit cel de-al doilea pilon al Uniunii Bancare, respectiv Mecanismul Unic de Rezoluție. În acest proces de construcție, un moment esențial îl reprezintă emiterea Regulamentului (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010. Prin acest regulament, denumit în continuare Regulamentul privind MUR, a fost înființat Comitetul Unic de Rezoluție (eng. - *Single Resolution Board*), autoritatea centrală europeană în materie de rezoluție. Având rang de agenție independentă a Uniunii Europene, cu sediul la Bruxelles, Comitetul Unic de Rezoluție a început să funcționeze efectiv de la 1 ianuarie 2015, însă Mecanismul Unic de Rezoluție a devenit operațional de la începutul anului următor. Comitetul are un rol esențial în procesul de rezoluție și își desfășoară activitatea în două tipuri de sesiuni: *i*) sesiunea executivă, care are loc ori de câte ori este nevoie, este și cea mai importantă pentru că aici sunt adoptate deciziile de rezoluție; este formată din președinte, 4 membri permanenți<sup>71</sup> și reprezentanți ai statelor membre relevante, respectiv cele unde operează banca ce intră în rezoluție; în plus, participă câte un observator din partea Comisiei Europene, BCE și eventual alți invitați; în lipsa consensului, deciziile se iau cu majoritate simplă, de către președinte și cei 4 membri permanenți; *ii*) sesiunea plenară, care se desfășoară de cel puțin două ori pe an, decide cu privire la aspecte mai degrabă de natură administrativă, cum sunt

---

<sup>71</sup> Comisia Europeană propune o listă scurtă cu candidați pentru aceste posturi, care se supune aprobării Parlamentului European. Consiliul UE desemnează în final membrii Comitetului din rândul candidaților de pe această listă. Mandatul acestora este de 5 ani, fără posibilitatea de reînnoire (aceasta a fost prevăzută doar pentru primul președinte, întrucât acesta avea un mandat mai scurt, de 3 ani).

bugetul, planul anual de lucru, aspectele de personal etc. este formată din președinte, cei 4 membri permanenți și câte un reprezentant din partea fiecărei autorități naționale de rezoluție care participă la Uniunea Bancară.

De asemenea, prin regulamentul privind MUR se instituie și un fond special (Fondul Unic de Rezoluție – *Single Resolution Fund*) care are menirea de a finanța procesul de rezoluție la nivelul Uniunii Bancare, în situații de ultimă instanță, numai după epuizarea tuturor celorlalte opțiuni. Acesta este alimentat prin contribuțiile instituțiilor de credit aflate în sfera de acoperire a MUR, conform principiului că sectorul bancar trebuie să suporte costul „rezolvării” băncilor cu probleme și nu contribuabilii. Contribuțiile la acest fond, care sunt proporționale cu valoarea pasivelor și a riscurilor asumate, vor fi colectate inițial la nivel național (pentru o perioadă de 8 ani) și puse în comun la nivelul Uniunii în baza *Acordului Interguvernamental privind transferul și mutualizarea resurselor Fondului Unic de Rezoluție*<sup>72</sup>, încheiat de statele membre la data de 21 mai 2014<sup>73</sup>. Astfel, pe perioada de tranziție, ce a debutat la 1 ianuarie 2016 și va dura până în 2024, Fondul Unic de Rezoluție va fi constituit din compartimentele naționale ale statelor membre ale Uniunii Bancare care vor pune la comun o parte din sume în mod gradual, proces denumit „mutualizare”.

O problemă preocupantă pentru statele membre a constituit-o identificarea unei soluții neutre din punct de vedere fiscal pentru asigurarea unui „backstop” pentru Fondul Unic de Rezoluție, respectiv a unei surse de finanțare suplimentare în cazul în care resursele disponibile ale Fondului nu sunt suficiente pentru rezoluția marilor grupuri bancare. În acest sens, Consiliul UE în format ECOFIN a convenit, la reuniunea din decembrie 2015, ca într-o primă etapă, până la constituirea unor resurse consistente, Fondul să fie sprijinit temporar prin mecanisme de finanțare punte de către statele membre ale Uniunii Bancare. Astfel, fiecare membru al Uniunii Bancare a încheiat cu Comitetul Unic de Rezoluție un acord standard pentru furnizarea unor linii de credit, cu valabilitate până la sfârșitul anului 2024, menită să suplimenteze în caz de necesitate contribuția compartimentului național la Fondul Unic de Rezoluție.

Pentru etapa următoare soluția va fi diferită: la reuniunea Eurogrupului din iunie 2019 s-a ajuns la un consens în vederea folosirii Mecanismului European de Stabilitate (MES) ca

---

<sup>72</sup> S-a recurs la această soluție din motive de siguranță juridică, întrucât cadrul juridic și constituțional al unor state nu era suficient de clar în ceea ce privește posibilitatea unui transfer în lipsa unui acord guvernamental.

<sup>73</sup> Toate statele membre ale UE au semnat acordul, mai puțin Marea Britanie și Suedia. Pentru statele membre cu derogare, acordul produce efecte doar din momentul aderării la Uniunea Bancară.

„backstop” pentru acest fond. Din punct de vedere tehnic, în situația în care resursele Fondului se epuizează, MES va împrumuta Fondul cu sumele necesare pentru rezoluție, printr-o linie de credit *revolving*, costurile urmând să fie suportate de sectorul bancar. Pentru implementarea acestei decizii urmează să fie făcute demersurile pentru amendarea Tratatului privind Mecanismului European de Stabilitate, astfel încât instrumentul de „backstop” să fie funcțional de la 1 ianuarie 2024. Pentru statele membre care nu fac parte din Zona Euro dar vor fi aderat între timp la Uniunea Bancară, acest instrument de „backstop” nu va fi disponibil. Statele respective vor trebui să furnizeze, în paralel cu MES, linii de credit de tip *revolving* de la bugetul propriu de stat.

Potrivit art. 14, alin. 2 din Regulamentul privind MUR, obiectivele rezoluției sunt următoarele:

- asigurarea continuității funcțiilor instituției de credit;
- limitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare;
- protejarea resurselor publice prin reducerea necesității de intervenție cu fonduri publice;
- protejarea depunătorilor garantați de fondul național de garantare a depozitelor și a investitorilor protejați prin schemele de compensare a investitorilor;
- protejarea fondurilor și a activelor clienților.

În acest sens, regulamentul prevede o serie de principii ce trebuie avute în vedere în procedura rezoluției, dintre care cele mai importante sunt următoarele:

- a. Acționarii băncii sunt primii care suportă eventualele pierderi, iar după aceștia urmează creditorii instituției aflate în rezoluție, în funcție de categorie, respectiv de prioritatea creanțelor acestora. Creditorii din aceeași categorie sunt tratați în mod egal și nu trebuie să suporte pierderi mai mari decât cele pe care le-ar fi suportat dacă instituția de credit ar fi fost lichidată printr-o procedura obișnuită a insolvenței;
- b. Consiliul de administrație și conducerea executivă sunt înlocuite, în totalitate sau în parte, după caz, iar persoanele vinovate pentru intrarea în dificultate a instituției de credit răspund civil sau penal, conform normelor de drept național.

În sfera de cuprindere a MUR intră în mod obișnuit următoarele entități:

- băncile aflate în supravegherea directă a BCE (deci cele care sunt considerate semnificative);

- băncile cu activitatea transfrontalieră, care nu îndeplinesc condițiile pentru a se califica drept semnificative din perspectiva Regulamentului privind MUS, însă în care banca-mamă și cel puțin o sucursală sunt stabilite în două state membre ale Uniunii Bancare.

Cu toate acestea, Comitetul Unic de Rezoluție are posibilitatea să își extindă sfera de competențe către orice altă bancă ce funcționează pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Bancare.

Pentru a intra în rezoluție, este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- a. Instituția de credit se află sau urmează să se afle într-o situație de dificultate majoră – evaluarea îndeplinirii acestei condiții este făcută de către BCE, în calitate de supraveghetor;
- b. Nu există o soluție alternativă rezonabilă care să poate împiedica în timp util intrarea în dificultate a instituției de credit – evaluarea îndeplinirii acestei condiții revine Comitetului Unic de Rezoluție, în colaborare cu BCE;
- c. Măsura de rezoluție este considerată de interes public, respectiv este necesară pentru îndeplinirea obiectivelor menționate anterior, iar falimentul instituției de credit ar fi mai costisitor.

Instrumentele de rezoluție prevăzute de art. 22, alin. 2 din Regulamentul privind MUR sunt cele prevăzute și de Directiva BRRD, respectiv: a) vânzarea activității; b) banca-punte; c) separare a activelor; d) recapitalizarea internă.

Procesul de utilizare a instrumentelor de rezoluție în cadrul Uniunii Bancare este unul complex, întrucât implică multe instituții și autorități, care trebuie să efectueze analize tehnice specifice și să ia decizii de mare responsabilitate într-un timp foarte scurt. Din acest motiv, în materia rezoluției, planificarea și abordarea pro-activă este deosebit de importantă. La fel și buna comunicare și colaborare între instituții. Reacția autorităților implicate în procesul de rezoluție trebuie să fie rapidă pentru a limita pe cât posibil efectele negative ale închiderii unei bănci asupra stabilității economice și financiare. În acest scop, Comitetul Unic de Rezoluție elaborează în avans planurile de rezoluție pentru fiecare dintre instituțiile de credit ce intră în sfera sa de cuprindere, în colaborare cu autoritățile naționale de rezoluție și de supraveghere, precum și cu BCE. Aceste planuri cuprind măsurile de rezoluție care vor fi adoptate în situația în care banca respectivă se confruntă cu dificultăți majore ce declanșează intrarea în rezoluție. În acest sens, instituțiile de credit trebuie să respecte o serie de cerințe privind fondurile proprii și datoriile eligibile (eng. – *Minimum requirements for*

*own funds and eligible liabilities, MREL*) care pot face obiectul unei reduceri a valorii contabile și al unei conversii. De asemenea, trebuie să distingem între: *i*) măsurile de intervenție timpurie, și *ii*) rezoluția propriu-zisă. În cazul intervenției timpurii, măsurile sunt dispuse de autoritatea de supraveghere prudențială și vizează obligarea conducerii băncii aflate în dificultate să implementeze măsuri de redresare. Printre acestea, supraveghetorul poate să solicite înlocuirea unuia sau mai multor membri ai conducerii băncii, inclusiv desemnarea unui administrator temporar, modificarea strategiei de afaceri, negocierea unui plan de restructurare a datoriilor ori modificarea structurii juridice sau operaționale a instituției de credit.

BCE, în calitate de supraveghetor, monitorizează situația financiară și solvabilitatea fiecărei instituții de credit aflate în sfera de cuprindere a MUS. Dacă identifică o instituție de credit care se află sau urmează să se afle într-o situație de dificultate majoră, informează Comitetul Unic de Rezoluție, care evaluează dacă nu există o soluție alternativă rezonabilă (e.g. restructurarea sau cumpărarea sa de către o altă instituție) care să poate împiedica, în timp util, intrarea în dificultate a instituției de credit și, de asemenea, dacă soluția rezoluției este de interes public. În cazul în care Comitetul ajunge la concluzia că nu sunt îndeplinite condițiile rezoluției, se urmează calea lichidării instituției de credit aflată în dificultate prin procedura obișnuită a insolvenței, conform dreptului național al statului unde este înregistrată banca.

În situația în care se ajunge la concluzia că este necesară rezoluția, Comitetul adoptă o schemă de rezoluție, în care sunt prevăzute instrumentele de rezoluție, precum și accesul la resursele Fondului Unic de Rezoluție, conform planului de rezoluție pentru instituția respectivă. Schema de rezoluție este transmisă imediat Comisiei Europene, care are la dispoziție 24 de ore pentru a lua o decizie, putând alege una dintre cele trei opțiuni:

- a. poate să aprobe schema așa cum este, caz în care aceasta intră imediat în vigoare și este implementată de către autoritatea națională de rezoluție din statul membru de origine;
- b. poate să aibă obiecții cu privire la elemente discreționare ale schemei, caz în care aceasta intră în vigoare după modificarea corespunzătoare operată de Comitetul Unic de Rezoluție;
- c. poate să aibă obiecții cu privire la îndeplinirea condiției privind interesul public al rezoluției sau cu privire la oportunitatea utilizării resurselor Fondului Unic de

Rezoluție. În acest caz, Comisia trebuie să înainteze obiecțiile sale, în 12 ore de la primirea schemei de rezoluției, către Consiliul UE (în format ECOFIN). Acesta trebuie să analizeze obiecțiile Comisiei și să ia o decizie în maxim 12 ore: fie să aprobe obiecțiile – caz în care schema de rezoluție se anulează, fie să le respingă, fapt ce conduce la intrarea în vigoare a schemei de rezoluție. În cazul în care obiecțiunea privește îndeplinirea condiției privind protejarea interesului public, procesul de rezoluție este anulat, iar lichidarea instituției de credit se face prin procedura insolvenței, conform dreptului comun din statul membru de origine. Dacă obiecțiunea privește aspecte materiale legate de utilizarea resurselor Fondului de Rezoluție, Consiliul UE poate decide să trimită înapoi către Comitetul Unic de Rezoluție pentru a modifica în consecință schema de rezoluție. În cazul în care nici Comisia Europeană și nici Consiliul UE nu se opun în termen de 24 de ore, schema de rezoluție este considerată aprobată și intră în vigoare. În situația în care schema este respinsă, instituția de credit este lichidată prin procedura obișnuită a insolvenței, conform dreptului național.

Mecanismul a fost gândit ca o soluție pentru evitarea folosirii fondurilor publice în vederea restructurării și salvării instituțiilor de credit și, în acest fel, eliminarea acestor costuri care erau suportate de contribuabili. De asemenea, stabilirea unui tratament uniform și previzibil pentru băncile aflate în dificultate, este de natură să aducă mai multă încredere investitorilor în momentele de tensiune și să reducă fragmentarea Pieței Unice în domeniul bancar.

Până în prezent, prin MUR a fost adoptată o singură decizie de rezoluție, pentru Banco Popular din Spania, care a intrat în rezoluție pe fondul problemelor de lichiditate. Astfel, pe data de 6 iunie 2017, BCE a decis că Banco Popular se afla sau urma să intre într-o situație de dificultate majoră și a informat Comitetul Unic de Rezoluție. Comitetul, după consultarea cu autoritatea spaniolă de rezoluție, a ajuns la concluzia că sunt îndeplinite cele trei condițiile pentru intrarea în rezoluție, prevăzute la art. 18 din Regulamentul (UE) nr. 806/2014 privind MUR<sup>74</sup>. A doua zi, respectiv pe 7 iunie 2017, schema de rezoluție a fost aprobată de către Comisia Europeană și a intrat imediat în vigoare. În procesul de rezoluție a fost aplicat instrumentul recapitalizării interne (eng. – *bail-in*), cu anularea drepturilor acționarilor și ale

---

<sup>74</sup> Denumirea completă este Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010.



creditorilor juniori, deținători de obligațiuni, Banco Popular fiind vândută către Banco Santander S.A. (Santander) pentru suma de 1 Euro<sup>75</sup>.

Pentru Uniunea Bancară, cazul Banco Popular a reprezentat o piatră de hotar, fiind pentru prima dată când Comitetul Unic de Rezoluție și-a exercitat atribuțiile conferite prin MUR pentru a șterge și restructura pasivul unei bănci aflate în sfera de supraveghere a MUS. Întrucât soluționarea acestei instituții de credit s-a reușit fără folosirea fondurilor publice, iar minimizarea impactului asupra contribuabililor a reprezentat un obiectiv cheie al BRRD și al Regulamentului privind MUR<sup>76</sup>, oficialii europeni au apreciat cazul Banco Popular ca fiind un succes al noului mecanism<sup>77</sup>. Cu toate acestea, procesul de rezoluției nu a fost lipsit de controverse, peste 12.000 de acționari și deținători de obligațiuni ai Banco Popular atacând în instanță modul în care au fost desfășurate măsurile de rezoluție.

În fața Comitetului Unic de Rezoluție au mai fost aduse două cazuri, însă s-a considerat că acestea nu îndeplineau în totalitate condițiile impuse de Regulamentul privind MUR pentru a intra în rezoluție, astfel:

- în 2017, în urma deciziei BCE de a declara Banca Popolare di Vicenza S.p.A. și Veneto Banca S.p.A. ca fiind într-o situație de dificultate majoră, Comitetul Unic de Rezoluție a ajuns la concluzia că acțiunile de rezoluție nu sunt posibile tot datorită neîndeplinirii condiției privind interesul public;
- în 2018, BCE a informat Comitetul Unic de Rezoluție că ABLV Bank și sucursala sa - ABLV Bank Luxembourg S.A. ca fiind susceptibile de a intra în stare de dificultate majoră. La fel ca și în cazul anterior, Comitetul a decis că rezoluția nu este necesară întrucât nu este îndeplinită condiția interesului public. Ca atare, grupul a intrat în lichidare, conform procedurii insolvenței prevăzute de legislația din Letonia și respectiv din Luxemburg.

În concluzie, directiva BRR creează un cadru comun la nivelul statelor UE în ceea ce privește modul de abordare și tratare a băncilor care se confruntă cu dificultăți majore, reducând cel

---

<sup>75</sup> Pentru a putea să absoarbă pierderile determinate de această preluare, Santander a trebuit să atragă însă de pe piața de capital 7 miliarde de euro.

<sup>76</sup> Conform art. 31 alin. 2 lit. c) din Directiva 2014/59/UE de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții.

<sup>77</sup> Euroactiv.com: „EU authorities defend Popular’s resolution despite thousands of complaints”, <https://www.euroactiv.com/section/banking-union/news/eu-authorities-defend-populars-resolution-despite-thousands-of-complaints/>

puțin teoretic posibilitatea mobilizării fondurilor publice pentru salvarea acestor entități. Totodată, sunt create niște mecanisme și proceduri clare și funcționale pentru tratarea acestor probleme la nivelul UE. Un beneficiu așteptat al noului cadru vizează reducerea hazardului moral, prin stimularea acționarilor băncilor să sprijine un comportament mai prudent din partea managementului acestora, știind că în ultimă instanță vor pierde întreaga lor investiție. Faptul că instituie un Fond de rezoluție alimentat prin contribuțiile instituțiilor de credit reprezintă o transpunere în sectorul financiar al principiului că „poluatorul plătește”.

Cu toate acestea, mecanismul are însă și o serie de slăbiciuni. În primul rând este foarte complex din perspectiva procedurilor și a procesului de luare a deciziilor, în care sunt implicați mulți actori: BCE, Comitetul Unic de Rezoluție, Comisia Europeană, Consiliul UE, autoritățile naționale de rezoluție. Este important de menționat că acestea din urmă sunt cele care pun de fapt în aplicare deciziile de rezoluție adoptate de Comitetul Unic de Rezoluție. În al doilea rând, nivelul resurselor disponibile în cadrul Fondului Unic de Rezoluție este considerat prea scăzut pentru a face față sarcinilor cu care Fondul a fost mandatat (Busch *et al.*, 2019). În al treilea rând, cadrul legal actual aplicabil rezoluției prevede o serie de excepții de la abordarea standard (e.g. sprijinul preventiv din partea statului în baza art. 32 din BRRD, modul de determinare a „interesului public” pentru aplicarea măsurilor de rezoluție) care creează incertitudine cu privire la traiectoria și finalitatea procesului de rezoluție.

Pentru Zona Euro, Regulamentul privind MUR vine în completarea BRRD și se bazează pe aceasta și nu este un substitut sau un act de abrogare ori de modificare a respectivei directive. Noul pachet legislativ destinat reducerii riscurilor (RRM II), adoptat la mijlocul anului 2019, aduce unele modificări BRRD. Una din piesele acestui pachet, respectiv Directiva (UE) nr. 879/2019 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2014/59/UE în ceea ce privește capacitatea de absorbție a pierderilor și de recapitalizare a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și a Directivei 98/26/CE (cunoscută drept „BRRD2”), are ca principal obiectiv implementarea prevederilor privind capacitatea totală de absorbție a pierderilor (TLAC) aplicabile instituțiilor de tip G-SII<sup>78</sup> și integrarea acestora în cadrul general privind cerința minimă privind fondurile proprii și datoriile eligibile (MREL). Statele membre au obligația de a adopta actele normative necesare transunerii în legislația internă a acestei directive până la data de 28 decembrie 2020.

---

<sup>78</sup> Elaborate de către Financial Stability Board.

### 2.1.5. Schema Europeană de Garantare a Depozitelor

Schema Europeană de Garantare a Depozitelor (în continuare SEGD) (eng. – *European Deposit Insurance Scheme*), care ar trebui să constituie cel de-al treilea pilon al Uniunii Bancare, nu este în prezent funcțională. SEGD ar urma să reprezinte mecanismul Uniunii Bancare destinat asigurării unui nivel ridicat de protecție pentru deponenții băncilor aflate în perimetrul de supraveghere al MUS.

În general, obiectivul principal al oricărei scheme de garantare a depozitelor este de a **proteja deponenții de consecințele insolvenței** unei instituții de credit. În acest sens, schema se ocupă de restituirea banilor deponenților garantați, în cazul insolvenței băncii unde aceștia aveau depozitele, pe baza contribuțiilor atrase *ex-ante* de la instituțiile de credit, eventuala diferență (pierdere) urmând să fie recuperată pe seama lichidării instituției de credit în cauză, dar și a contribuțiilor *ex-post* ale sectorului bancar. Al doilea obiectiv este legat de **asigurarea stabilității financiare**, întrucât un astfel de mecanism reprezintă o „plasă de siguranță” ce contribuie la menținerea încrederii deponenților și astfel reduce riscul de instalare a panicii și, implicit, a comportamentului haotic de retragere masivă a depozitelor, fenomen cu consecințe deosebit de severe pentru orice instituție de credit, indiferent de dimensiunea și starea sa de sănătate financiară. O panică bancară generează probleme de lichiditate ce pot deteriora rapid și sever situația financiară chiar și a unei instituții de credit solide și robuste, astfel încât aceasta să ajungă în faliment, iar prin contagiune (efect de domino) să determine o criză financiară sistemică (Colaert, 2015).

La nivel european, primele reguli comune privind constituirea și funcționarea schemelor de garantare a depozitelor au fost introduse acum mai bine de 30 de ani, prin Recomandarea Comisiei 87/63/CEE din 22 decembrie 1986 privind introducerea schemelor de garantare a depozitelor în Comunitatea Economică Europeană. Prevederile recomandării respective aveau însă un caracter general și nu detaliau aspecte legate de nivelul acoperirii<sup>79</sup> pe care schemele erau nevoite să o asigure, perioada în care trebuiau restituiți banii deponenților ori nivelul țintă pentru fondul de garantare a depozitelor. Din acest motiv, pentru a se obține rezultatele scontate inițial, a fost adoptată Directiva 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor, care la rândul său

---

<sup>79</sup> Nivelul acoperii sau plafonul de acoperire reprezintă limita maximă în care li se restituie deponenților sumele deținute la instituția de credit în faliment.

se baza pe principiul armonizării minime. Directiva stabilea nivelul acoperiri la 20.000 de ECU, precum și un termen maxim de 3 luni pentru restituirea sumelor către deponenți. Testarea în practică a schemelor de garantare a depozitelor a avut loc pe fondul crizei financiare globale, când acestea au fost puse la grea încercare. În contextul respectiv, în încercarea de a menține încrederea deponenților în sectorul bancar și pentru a prezerva stabilitatea financiară, multe state au majorat unilateral nivelul de acoperire, unele state, precum Franța, Germania și Irlanda, introducând chiar temporar o acoperire integrală pentru toate depozitele (Financial Stability Board, 2012). Astfel s-a declanșat o veritabilă competiție între state în direcția majorării plafonului de garantare a depozitelor, care a condus la o migrare a depozitelor către statele în care acest plafon era mai ridicat. Pentru a răspunde acestui fenomen a fost nevoie de amendarea cadrului unic de reglementare și adoptarea rapidă a Directivei 2009/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 de modificare a Directivei 94/19/CE privind sistemele de garantare a depozitelor, prin care se majorează plafonul de garantare până la 100.000 de euro și se reduce termenul de plată a compensațiilor.

Ulterior, în 2012 Comisia Europeană a inițiat un proces de reformă în acest domeniu pentru alinierea la cele mai bune practici internaționale<sup>80</sup>, care s-a finalizat în 2014 prin adoptarea Directivei 2014/49/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind schemele de garantare a depozitelor (DGS). Noua directivă adoptă o altă abordare, urmărind maxima armonizare la nivelul tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, prin fixarea următoarelor principii:

- fiecare instituție de credit trebuie să participe la o schemă de garantare a depozitelor;
- se instituie un nivel armonizat de protecției a depozitelor, plafonul garantat de fiecare schemă națională fiind de 100.000 de euro<sup>81</sup>. Totuși, au fost permise unele flexibilități naționale, întrucât unele state aveau anterior un nivel de garantare mai ridicat. Comisia Europeană primește competența de a actualiza acest nivel, cel puțin la fiecare 5 ani, în funcție de inflația din Uniunea Europeană;

---

<sup>80</sup> La nivel internațional, principiile schemelor au fost statuate în 2009 de către de Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară (*Basel Committee on Banking Supervision*) împreună cu Asociația Internațională a Asiguratorilor de Depozite (*International Association of Deposit Insurers*), în cuprinsul documentului „*Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*”.

<sup>81</sup> Pentru toate depozitele însumate ale unui deponent la instituția de credit aflată în insolvență.

- au fost incluse în sfera de cuprindere a garanției toate întreprinderile nefinanciare, indiferent de anvergura/dimensiunea acestora (anterior, schemele de garantare puteau exclude din sfera de garantare depozitele societăților de talie mare);
- începând cu data de 1 ianuarie 2024, schemele naționale trebuie să ramburseze sumele acoperite în maxim șapte zile lucrătoare de la data la care depozitele au devenit indisponibile, situație constatată de către o autoritate relevantă sau de către o autoritate judiciară; până atunci se pot institui perioade mai lungi de rambursare, dar care nu pot depăși 20 de zile lucrătoare.
- se introduce principiul asigurării unui nivel minim al resurselor financiare disponibile ale schemelor, stabilit în funcție de suma totală a depozitelor acoperite. Astfel până la mijlocul anului 2024, acest nivel trebuie să fie de cel puțin 0,8% din suma totală a depozitelor acoperite de schemă. Resursele financiare ale schemelor sunt obținute în primul rând din contribuțiile *ex-ante* anuale ale membrilor, calculate proporționale cu valoarea depozitelor acoperite și cu nivelul de risc al fiecărei bănci participante, dar statele membre pot alege opțiuni naționale și pentru contribuțiile *ex-post*.

Problema cu aceste scheme naționale de garantare a depozitelor este legată de capacitatea redusă, la nivel individual, de a face față unor dificultăți majore în sectorul bancar. Din cauza dimensiunilor la care au ajuns marile grupuri bancare cu activitatea transfrontalieră, în eventualitatea în care o astfel de instituție ar intra în insolvență resursele schemelor naționale nu ar fi suficiente pentru a face față și a compensa pierderile pentru toți deponenții asigurați. În plus, ca urmare a faptului că SGD permite flexibilități naționale, nu sunt asigurate condiții similare pentru deponenți, fapt de natură să afecteze concurența și să conducă la fragmentarea Pieței Unice în acest sector. Soluția identificată pentru eliminarea acestor limitări ale rețelei de scheme naționale constă în centralizarea acestora la nivel supranațional, prin ***înființarea unei scheme unice europene de garantare a depozitelor bancare***. Avantajele acestei soluții sunt multiple și s-ar manifesta în special în termeni de capacitate de rambursare, de eficiență a costurilor și de eficacitate operațională. Astfel, în ceea ce privește capacitatea unei scheme pan-europene, aceasta ar fi un multiplu al schemelor naționale: dacă în cazul acestora din urmă, după atingerea nivelului țintă al resurselor disponibile, o schemă națională abia ar putea face față falimentului unei bănci de dimensiuni mici sau cel mult medii, în cazul unei scheme pan-europene aceasta ar fi capabilă să facă față intrării în insolvență a unei bănci de mari dimensiuni (Schoenmaker & Gros, 2014). În ceea ce privește eficiența costurilor, Comisia a calculat că o construcție centralizată față de

o soluție de tip „rețea de scheme naționale” ar reduce costurile administrative cu cca. 40 milioane de euro pe an (Comisia Europeană, 2010). De asemenea, acționând pe întreg teritoriul Uniunii Bancare, schema unică ar dobândi o experiență relevantă mult mai rapid decât o schemă națională (care se confruntă mult mai rar cu situații în care este nevoită să compenseze deponenții), iar acest fapt este de natură să crească eficiența operațională. În plus, în cazul falimentului băncilor cu activitate transfrontalieră, ar fi eliminată problema stabilirii schemei/schemelor care trebuie să realizeze compensarea deponenților. De asemenea, s-ar elimina actuala asimetrie instituțională, în care prerogativele de supraveghere prudentială și cele de redresare și rezoluție sunt exercitate la nivel supranațional, iar cele de compensare a deponenților rămân la nivel național.

Din perspectivă istorică, ideea unei scheme europene de garantare a depozitelor este chiar mai veche decât cea a Uniunii Bancare. Astfel, aceasta fost discutată inclusiv în cadrul Grupului de lucru la nivel înalt pentru reforma sistemului de supraveghere financiară din Uniunea Europeană, condus de Jacques de Larosière (Raportul de Larosière, 2009), însă din cauza sensibilității politice a subiectului la momentul respectiv a fost abandonată. Mai târziu, pe fondul cristalizării proiectului Uniunii Bancare, ideea a fost reluată de Comisia Europeană. Conform raportului prezentat Parlamentului European cu ocazia revizuirii Directivei 94/19/CE, Comisia Europeană își conturase și o strategie etapizată pentru crearea acestui din urmă pilon al Uniunii Bancare. Astfel, în prima fază a apreciat că este necesară stabilirea unei rețele europene de scheme de garantare a depozitelor, care ar fi trebuit să se împrumute reciproc în situația în care resursele disponibile sunt insuficiente pentru compensarea deponenților (Comisia Europeană, 2010). Directiva 2014/49/CE poate fi văzută ca o transpunere imperfectă a acestei viziuni<sup>82</sup>. Conform planului Comisiei, trecerea la o schemă unică pan-europeană urma să aibă loc în faza următoare. În acest sens, folosindu-se de aderența de care se bucura proiectul Uniunii Bancare, pe data de 24 noiembrie 2015, Comisia Europeană a publicat propunerea sa privind înființarea unei Scheme Europene de Garantare a Depozitelor (SEGD), împreună cu comunicarea intitulată „Către finalizarea Uniunii Bancare”. Proiectul Comisiei prevedea înființarea unui Fond European de Garantare

---

<sup>82</sup> Directiva, deși armonizează substanțial o serie de elemente cheie ale schemelor de garantare a depozitelor, cuprinde în continuare multe excepții și flexibilități. Astfel, în urma negocierilor, directiva a fost mult diluată față de versiunea propusă inițial de Comisie. Spre exemplu, obligația de împrumut reciproc între scheme în caz de nevoie, cuprinsă în varianta originală a directivei, s-a transformat în final într-o opțiune discreționară („acorduri voluntare de împrumut”) ceea ce este destul de greu de imaginat ca având o aplicabilitate practică reală în contextul european actual.

a Depozitelor, administrat de Comitetul Unic de Rezoluție<sup>83</sup> și constituit din contribuțiile instituțiilor de credit participante la Uniunea Bancară. Nivelul țintă al resurselor disponibile din contribuțiile *ex-ante* ale membrilor urma să fie în cuantum de 0,8% din valoarea depozitelor bancare acoperite din Zona Euro. Propunerea Comisiei prevedea două perioade: a) una de tranziție până în 2024, în care SEGD avea în primul rând funcție de reasigurare<sup>84</sup> pentru schemele naționale și în care avea loc o mutualizare progresivă a resurselor acestora; pe măsură ce resursele ar fi crescut, Fondul ar fi dobândit și o funcție de coasigurare<sup>85</sup>; b) după 2024, SEGD dobânda o funcție de asigurare completă și permanentă.

Principala slăbiciune a propunerii Comisiei Europene este legată de faptul că aceasta este construită pe ideea “partajării riscurilor” (eng. – *risk sharing*), însă sectoarele bancare naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene au riscuri diferite, care s-au acumulat în bilanțurile instituțiilor de credit înainte de instituirea Mecanismului Unic de Supraveghere (Comisia Europeană, 2017), iar problemele cu care se confruntă sunt de dimensiuni diferite. Această situație este reflectată atât de nivelul diferit al creditelor neperformante, cât și de rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare derulate până în prezent. În aceste condiții, statele cu riscuri scăzute nu au niciun interes să preia din povara statelor cu riscuri ridicate. În plus, punerea în comun a resurselor acumulate de schemele naționale de garantare a depozitelor nu pare să fie o soluție echitabilă în condițiile în care unele state își constituiseră astfel de sisteme de protecție cu mult înainte de Directiva SGD, astfel că nivelul resurselor disponibile era deja consistent (e.g. România), pe când alte state abia erau la început (e.g. Luxemburg). Ca atare, încă de la început propunerea Comisiei s-a izbit de reticența statelor din nord, cu sisteme bancare considerate mai solide, care au blocat negocierile. Acestea au condiționat împărțirea poverii, respectiv “partajarea riscurilor”, de obținerea unor garanții că băncile participante sunt suficient de solide și că și-au redus substanțial riscurile “moștenite” de pe vremea când supravegherea prudențială era în sarcina autorităților naționale (eng. – *risk reduction*). Astfel, la reuniunea din iunie 2016, Consiliul UE a stabilit o foaie de parcurs pentru finalizarea Uniunii Bancare, în care precizat că va continua lucrările la nivel tehnic și că negocierile la nivel politic vor începe de îndată ce se vor înregistra noi progrese cu privire la măsurile de reducere a riscurilor (Consiliul UE, 2016).

---

<sup>83</sup> Acest fond urma să fie diferit de Fondul Unic de Rezoluție.

<sup>84</sup> În sistemul de reasigurare, în cazul în care schema națională de garantare a depozitelor și-a epuizat resursele proprii poate accesa resursele SEGD, în anumite condiții.

<sup>85</sup> În sistemul de coasigurare, sumele compensate deponenților ar fi fost suportate în comun de schemele naționale și de SEGD.

Pentru a revigora negocierile, Comisia a propus în 2017 soluții alternative, printre care și introducerea graduală a SEGD, pe măsură ce se realizează progrese în materie de reducere a riscurilor (Comisia Europeană, 2017). La reuniunea din decembrie 2018 a Consiliului UE, a fost aprobată propunerea de constituire a unui Grup de lucru la nivel înalt privind SEGD, care la până la mijlocul anului 2019 a pregătit un prim raport cu privire la „zonele” în care a identificat probleme unde este nevoie de lucru suplimentar pentru a avansa negocierile și a crea în final cel de-al treilea pilon al Uniunii Bancare. Până la momentul redactării acestei lucrări, negocierile privind SEGD nu avansaseră la nivel politic, propunerea Comisiei fiind încă blocată în procesul de analiză de la nivelul Parlamentului European și a Consiliului UE.

În concluzie, ***MUS rămâne pilonul cel mai important al Uniunii Bancare.*** Buna funcționarea a acestuia reprezintă o condiție pentru buna funcționare a pilonilor doi și trei, care constituie de fapt „plasa de siguranță financiară” a sectorului bancar din Zona Euro. Însă tocmai această idee de „plasă de siguranță” a născut ***dileme*** cu privire la oportunitatea acestor mecanisme, întrucât este asociată cu o problemă de hazard moral ce încurajează un comportament mai riscant din partea instituțiilor de credit. Acest risc poate fi diminuat și ținut sub control printr-o atenție mai mare pe partea de prevenție, respectiv supraveghere prudențială, care trebuie să reducă probabilitatea ca băncile să intre în faliment, iar schemele de garantare a depozitelor să fie nevoite să compenseze deponenții. Totuși, în situația în care o bancă se confruntă cu dificultăți majore, ce pun în pericol stabilitatea financiară, se impune ***intervenția timpurie și rezoluția*** acesteia pentru a evita riscul unui faliment dezastruos ce ar putea destabiliza sistemul financiar și economia reală. Noua procedură de rezoluție urmărește să limiteze astfel hazardul moral și să tranșeze problema instituțiilor de credit considerate prea mari pentru a fi lăsate să falimenteze. Prin mecanismul rezoluției, orice instituție bancară, indiferent de dimensiune și de rețeaua de interdependențe în care se află, va putea să fie scoasă de pe piață fără să destabilizeze sistemul financiar, prezervând în același timp creanțele micilor deponenți care au depozitele asigurate până la nivelul de 100.000 de euro (pe total depozite la instituția de credit în cauză). Atunci când se aplică măsurile de rezoluție, contribuția financiară a schemei de garantare a depozitelor nu va fi mai mare decât în cazul procedurii insolvenței obișnuite. În mod normal, intervențiile schemelor de garantare a depozitelor vor fi diminuate substanțial, acestea având loc doar pentru a compensa deponenții în cazul insolvenței unei bănci de mici dimensiuni pentru care nu este necesară rezoluția sau în contextul procedurii de rezoluție prin finanțarea parțială a costurilor de rezoluție.



## **2.2. Cadrul instituțional de supraveghere bancară microprudențială din România**

### **2.2.1. Repere ale evoluției sectorului bancar românesc în perioada 2009-2019**

Ca peste tot în Europa, și în România evoluția sectorului bancar din ultima decadă a fost marcată de criza financiară globală care a lovit puternic economia românească, chiar dacă cu o relativă întârziere față de Zona Euro, și apoi de procesul de adaptare la condițiile post-criză. Așa cum se va arăta în capitolul următor, efectele crizei globale au fost resimțite mai puternic în România, în comparație cu statele vecine, lăsând urme adânci: un stoc uriaș de credite neperformante, un grad de profitabilitate redus și încrederea publicului la cote alarmant de reduse.

În plan economic, aceste efecte au fost reflectate de amplitudinea mai mare („efect de pendul”), pe un orizont relativ lung a scăderii PIB real. În plan social, aceste efecte au fost amplificate de măsurile disproporționate de austeritate adoptate de autorități ca răspuns la criză, considerate printre cele mai severe din Europa (Stoiciu, 2012). Astfel, aderarea în 2007 la Uniunea Europeană a transmis un impuls puternic în economia românească care, alimentată fiind de intrări masive de capital, a înregistrat creșteri record, bazate în primul rând pe consum. Pe acest fond, s-a cristalizat un sentiment de optimism exagerat atât la nivelul mediului de afaceri, cât și al societății în general cu privire la dinamica economiei.

În 2009, când valul crizei internaționale a ajuns în România, fluxurile de capital s-au schimbat brusc ca urmare a restrângerii lichidității pe piețele internaționale și creșterii aversiunii față de risc, precum și a neîncrederii investitorilor față de piețele emergente. Pe de altă parte, în economia reală, cererea externă s-a prăbușit afectând grav exporturile. Pe acest fond, marile grupuri bancare au început să își reducă rapid expunerea față de regiunea Europei Centrale și de Est. Raportul anual al BNR aferent anului 2009, menționează transformările („mutațiile”) suferite de băncile românești cu capital străin în privința modului de finanțare: *„Resursele externe [...]s-au comprimat ușor pe parcursul anului 2009, evoluție aliniată la trendul regional... Băncile-mame au promovat o mai mare implicare a filialelor lor în colectarea de depozite de pe piețele locale. Depozitele pe termen scurt au continuat să fie preponderente, menținându-se necorelarea pe maturități a activelor și pasivelor”* (BNR, 2009).

Finanțate într-o mare măsură de fluxurile de capital extern, mai precis prin linii de credit primite de filialele locale de la banca-mamă<sup>86</sup>, sistemele bancare din această regiune au fost deosebit de vulnerabile la acest fenomen, denumit „*deleverging*”, care producea efecte pe două canale: *i*) pe de-o parte, restrângerea creditului lăsa economia reală fără finanțare; *ii*) pe de altă parte, inversarea fluxurilor de capital punea o presiune substanțială pe cursul de schimb al monedelor naționale, care se deteriora cu repeziciune (spre exemplu, de la mijlocul anului 2007 până la în martie 2009, cursul de schimb leu-euro se depreciașe cu circa 25%). Cum o mare parte a economiei era „dolarizată”, iar nivelul creditului în valută era foarte ridicat în special la nivelul gospodăriilor (spre exemplu în România, în martie 2009, valoarea ca stoc a creditului în valută reprezenta cca. 59% din totalul creditului acordat gospodăriilor), deprecierea cursului de schimb a creat o problemă majoră pentru rambursarea împrumuturilor. Pe fondul acestor vulnerabilități care riscau să destabilizeze sever regiunea, au fost inițiate ***două demersuri de mare anvergură***: *i*) au fost încheiate acorduri de asistență financiară multilaterală cu UE, FMI și alți creditori internaționali pentru a gestiona problemele urgente de balanță de plăți; *ii*) a fost încheiat un acord multilateral, public-privat, denumit generic „*Vienna Initiative*”, prin care marile grupuri bancare se angajau să continue să crediteze regiunea.

Astfel, în perioada 2008-2009, patru țări din regiune au apelat la programe de asistență financiară multilaterală din partea FMI și a UE, dar și a altor creditori internaționali: Ungaria<sup>87</sup>, Letonia<sup>88</sup>, România<sup>89</sup> și Polonia. În cazul Poloniei însă această asistență a avut doar un caracter preventiv, îmbrăcând forma unei linii de credit speciale (eng. – *Flexible Credit Line FCL*), fără însă să fie trase efectiv sumele puse la dispoziție de către creditor<sup>90</sup>. În cazul celorlalte trei țări însă, sumele au fost trase efectiv. De altfel, în Raportul anual al

---

<sup>86</sup> La nivelul României, conform informațiilor cuprinse în Raportul anual al BNR pe 2009, aceste resurse externe reprezentau circa 33% din totalul pasivului agregat (BNR, Raportul anual 2009).

<sup>87</sup> Ungaria a fost prima țară din regiune care a apelat la asistență financiară internațională. Astfel, în octombrie 2008, Ungaria a demarat negocierile pentru încheierea unui acord de asistență financiară multilaterală în valoare totală de aproape 20 miliarde euro.

<sup>88</sup> În cazul Letoniei, negocierile au început în decembrie 2008 și s-au finalizat prin obținerea unui pachet de asistență financiară multilaterală în valoare totală de cca. 7,5 miliarde euro.

<sup>89</sup> Primul pachet de asistență financiară multilaterală al României a fost încheiat în mai 2009, pentru o sumă totală de aproximativ 19,5 miliarde de euro, creditorii fiind: UE cu circa 5 miliarde de euro (în cadrul programului de asistență financiară pentru balanța de plăți), FMI cu circa 12,348 miliarde de euro (acord de asistență financiară de tip *Stand-By Arrangement* - a fost aprobat de Comitetul Executiv al FMI la data de 4 mai 2009), Banca Mondială cu circa 1 miliard euro (împrumut pentru dezvoltare), BERD și BEI care împreună s-au angajat să acorde împrumuturi României de aproximativ 1 miliard euro.

<sup>90</sup> Ulterior, prin programele subsecvente încheiate de România cu FMI (programele din perioadele 2011-2013 și 2013-2015) au fost tot de tip preventiv

BNR aferent anului 2009, la secțiunea dedicată stabilității financiare se precizează că acordul de finanțare încheiat cu troica formată din UE – FMI – Banca Mondială a reprezentat un factor esențial pentru stabilizarea sistemului bancar în această perioadă.

În ceea ce privește acordul multilateral „*Vienna Initiative*” (denumirea exactă a fost *The European Bank Coordination “Vienna” Initiative*), acesta a fost gândit inițial ca un „*gentlemen’s agreement*”, menit să prevină reducerea bruscă și dezordonată a expunerii băncilor străine față de regiunea Europei Centrale și de Sud-Est. Între timp, a dobândit și rol suplimentar, devenind o platformă de discuție și de coordonare a măsurilor adoptate ca răspuns la criza financiară. În cadrul acordului, pe lângă marile grupuri financiare europene active pe piața est-europeană care s-au angajat să-și susțină subsidiarele din regiune (în sfera de cuprindere a inițiativei au intrat 5 state, respectiv Bosnia și Herțegovina, Ungaria, Letonia, România și Serbia), un rol important le-a revenit reglementatorilor și supraveghetorilor din statele de origine și din statele gazdă, Comisiei Europene, precum și instituțiilor financiare internaționale (FMI, Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Europeană de Investiții și Banca Mondială). Astfel, în total 17 bănci internaționale s-au angajat să își mențină expunerea globală și eventual să recapitalizeze subsidiarele lor pe durata desfășurării programelor de sprijin lansate de FMI și UE. Băncile și tipul de angajament au fost diferite de la țară la țară. Spre exemplu, în cazul Letoniei băncile din Suedia aveau o prezență foarte însemnată, dar nu erau deloc reprezentate în România și Serbia. În cazul țării noastre, astfel de acorduri au fost încheiate cu nouă mari bănci internaționale<sup>91</sup> care s-au angajat să „își majoreze rata de adecvare a capitalului fiecărei subsidiare de la 8% la 10%”. Așa cum arată De Haas *et al.* (2012), în lucrarea „*Foreign Banks and the Vienna Initiative: Turning Sinners into Saints?*”, marile grupuri bancare care au participat la *Vienna Initiative* și-au îndeplinit angajamentul și au continuat să furnizeze împrumuturi pe piețele Europei de Est, la un nivel mai ridicat comparativ cu băncile care nu au participat la acest aranjament.

Ulterior, pe măsură ce situația macroeconomică s-a stabilizat, iar poziția externă a statelor care s-au confruntat cu probleme economice majore pe fondul crizei globale s-a îmbunătățit ca urmare a sprijinului creditorilor internaționali, băncile participante au solicitat o

---

<sup>91</sup> Conform publicației Ziarul Financiar, acestea au fost: Erste Bank, Raiffeisen, Eurobank EFG, National Bank of Greece, UniCredit Group, Société Générale, Alpha Bank, Volksbank International și Piraeus Bank.

„flexibilizare” a condițiilor inițiale<sup>92</sup>. Succesul de care s-a bucurat aranjamentul *Vienna Initiative* pe de-o parte, și adâncirea crizei financiare ca urmare a vulnerabilității situației fiscale ale unor state din Zona Euro pe de altă parte, au determinat încheierea în 2011 a unui nou acord *Vienna Initiative 2.0*.

Este important de evidențiat faptul că, în ciuda climatului macroeconomic deosebit de dificil indus de criza globală din 2009 și apoi de criza datoriilor suverane, sistemul bancar românesc și-a dovedit robustețea și a rezistat bine, fără să înregistreze nici un faliment și fără să fie necesară intervenția autorităților cu fonduri publice pentru salvarea sa.

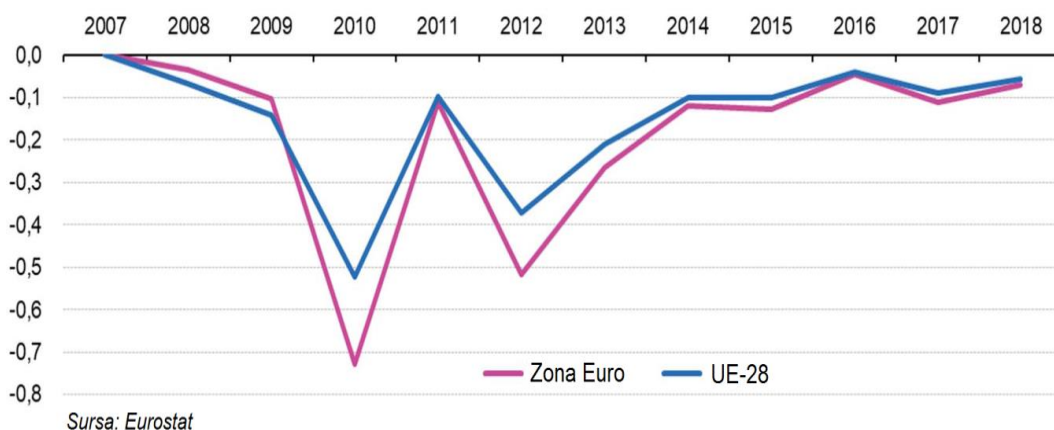
Imediat după ce criza financiară s-a adâncit și a cuprins sistemul bancar internațional, principalele economii ale lumii au intervenit și au luat măsuri pentru a își sprijini „campionii”, fie că era vorba de mari grupuri bancare sau societăți de asigurare. Intervențiile au îmbrăcat forme diverse, de la fonduri alocate în mod direct pentru majorarea capitalului unor instituții individuale care se confruntau cu probleme, până la operațiuni coordonate de politică monetară ce aveau drept scop menținerea stabilității financiare sau măsuri economice cu caracter fiscal care vizau sistemul bancar în ansamblu. Din punct de vedere al modului de acțiune, într-un studiu amplu realizat de o echipă de la Banca d’Italia și Banca Reglementelor Internaționale, acestea au fost grupate în trei mari categorii: *i*) injecții de capital /recapitalizare; *ii*) acordarea de garanții explicite pentru a susține accesul băncilor la finanțare; *iii*) achiziționarea unor active din portofoliul băncilor sau a unor garanții deținute de acestea a căror valoare de piață se afla pe o pantă descendentă (Panetta *et al.*, 2009).

La nivel european, criza financiară și-a manifestat efectele mai devreme decât în România, începând cu vara anului 2008. De la acel moment, băncile centrale și guvernele statelor membre au fost nevoite să facă intervenții de o magnitudine fără precedent pentru a redresa instituțiile financiare, în speciale băncile, și pentru a restabili încrederea în sistemul financiar. Conform Eurostat, care din octombrie 2009 a început să monitorizeze intervențiile cu fonduri publice ale statelor membre (Eurostat, comunicat de presă, 2009), aceste intervenții au înregistrat un maxim în perioada 2010-2012.

---

<sup>92</sup> A se vedea, în acest sens, comunicatul de presă comun al Comisiei Europene și al Fondului Monetar Internațional privind reuniunea Grupului de inițiativă în domeniul coordonării bancare europene din data de 22.07.2010 (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10302>).

**Figura 4: Impactul intervențiilor guvernamentale pentru salvarea instituțiilor financiare în Zona Euro și în UE-28, măsurat ca procent din PIB**



Astfel, statistica Eurostat arată că cele mai mari eforturi pentru salvarea instituțiilor financiare, calculate ca proporție a sumelor avansate față de PIB-ul național au fost făcute de Irlanda, Grecia și Cipru. De asemenea, intervenții substanțiale au fost făcute de Belgia, Spania, Letonia, Luxemburg, Olanda, Austria, Slovenia și Marea Britanie.

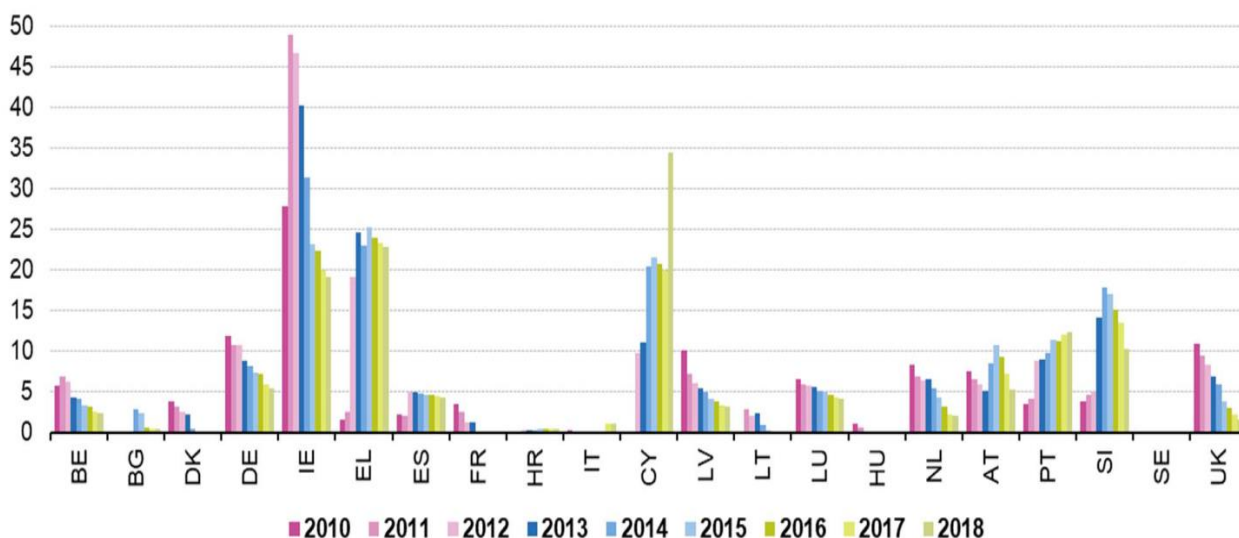
*Din această perspectivă, este demn de remarcat faptul că România a reușit să obțină o performanță deosebită, fiind unul din cele cinci state ale UE care nu au recurs la astfel de intervenții pentru a sprijini sistemul bancar.* Conform monitorizării Comisiei Europene și Eurostat, doar cinci din cele 28 de state ale UE nu au recurs la folosirea fondurilor publice sau a altor scheme de sprijin cu caracter guvernamental pentru salvarea sistemului financiar-bancar. Acestea sunt: România, Polonia, Estonia, Malta și Slovacia (Eurostat, 2019).

**Figura 5: Harta statelor membre ale Uniunii Europene care au folosit fonduri publice pentru a ajuta sectorul bancar național**



Cu roșu sunt marcate statele care au intervenit cu fonduri publice pentru salvarea sectorului bancar național  
Sursa: Comisia Europeană

**Figura 6: Valoarea sumelor avansate de statele membre UE pentru salvarea instituțiilor financiare, calculate ca pondere în PIB**



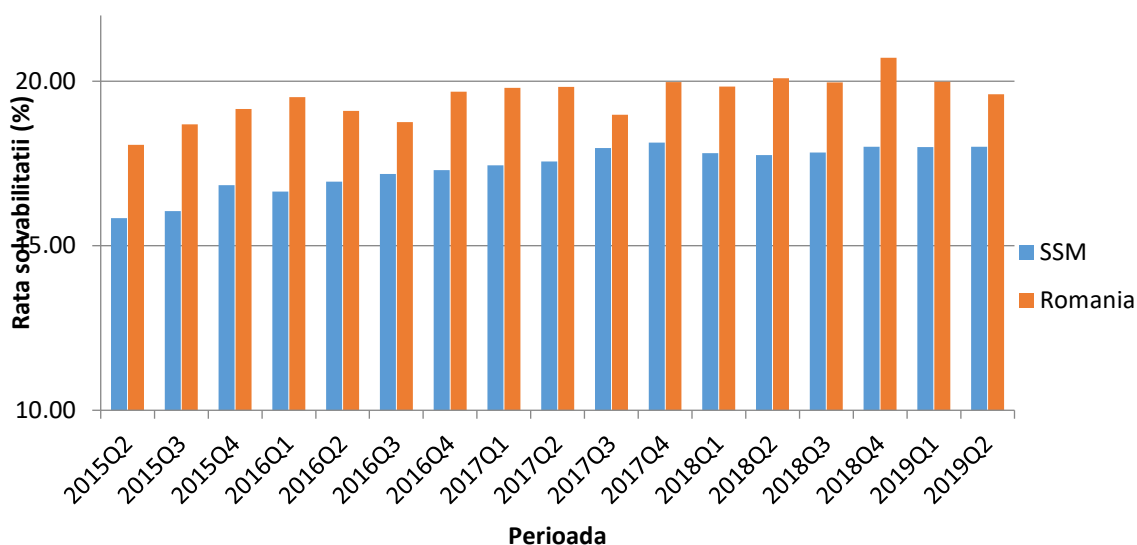
Sursa: Eurostat

Sistemul bancar românesc, chiar dacă a fost afectat în această perioadă 2009-20015, calitatea activelor deteriorându-se sever, a **reușit să mențină un nivel ridicat de solvabilitate și lichiditate.**

Astfel, în martie 2016, rata creditelor neperformante la nivelul întregii Uniuni Europene a fost de 5,7% (*EBA Report on the Dynamics and Drivers of Non-Performing Exposures in the Eu Banking Sector, 2016*), însă cu o dispersie mare în funcție de țările analizate. Spre exemplu, în România, rata NPL era de 13.52%, iar media în cazul instituțiilor de credit semnificative din cadrul MUS era de 6,85%.

Graficul de mai jos, construit pe baza datelor statistice publicate de BNR și BCE ne arată că nivelul ratei solvabilității în România s-a situat în mod constant peste nivelul mediu al instituțiilor de credit semnificative din cadrul MUS, supravegheate în mod direct de BCE.

**Figura 7: Evoluția ratei solvabilității (%)**

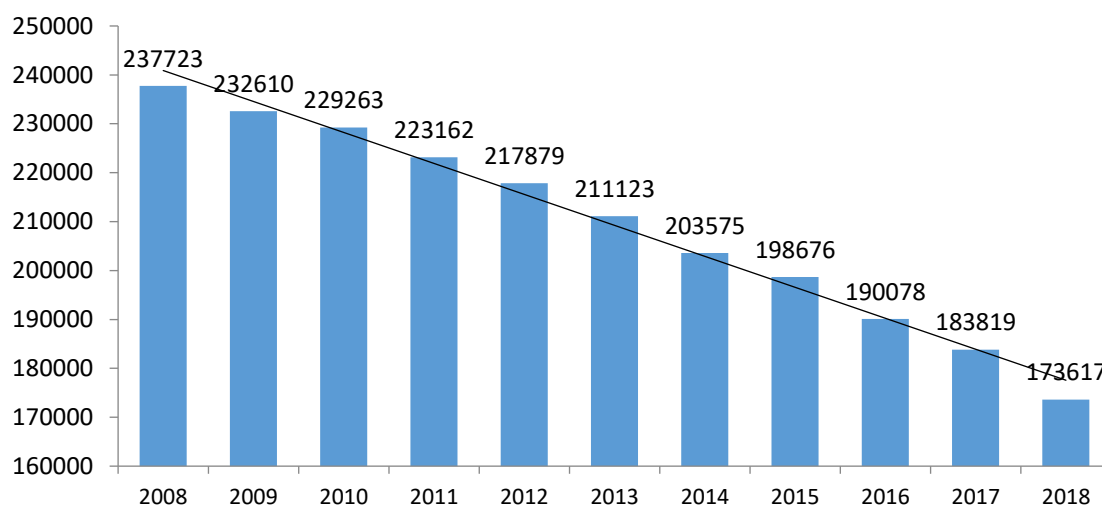


Sursa: BNR și BCE

Din păcate, evoluția intermedierei financiare situația nu a fost la fel de bună. Conform unui studiu al PricewaterhouseCoopers din 2019, raportul dintre volumul creditului acordat sectorului privat și PIB (%) a scăzut constant, de la 39,1% în 2010 la 26,3% în 2019 (cel mai redus din Uniunea Europeană), de vină fiind un cumul de factorii, cei mai importanți fiind legați de continuarea procesului de reducere a expunerilor grupurilor bancare față de piețele Europei de Est, concomitent cu măsurile de curățare a bilanțurilor instituțiilor de credit în perioada post-criză, volatilitatea cadrului legislativ național, situația financiară precară a întreprinderilor mici și mijlocii, multe dintre acestea nefiind eligibile pentru creditarea bancară datorită indicatorilor financiari necorespunzători (e.g. capitaluri negative, profitabilitate și lichiditate reduse) (PwC, 2019).

Pe acest fond, a avut loc și o restrângere a rețelei teritoriale instituțiilor de credit, prin reducerea numărului de sucursale și agenții bancare, fenomen care însă nu este specific doar României ci caracterizează întreaga Uniune Europeană. Astfel, conform European Banking Federation, în perioada 2008-2018, rețeaua bancară teritorială din Uniunea Europeană s-a redus cu mai mult de 25%, de la 237.723 unități în 2008 la 173.617 în 2018, iar numărul salariaților care își desfășoară activitatea în acest domeniu a scăzut cu aproape 20%, ceea ce a făcut ca numărul mediu de locuitori care revine pentru un lucrător bancar să crească de la 153 în 2008 la 192 în 2018 (EBF, 2019).

**Figura 8: Evoluția numărului de unități teritoriale ale instituțiilor de credit din UE**



*Sursa: prelucrări ale autorului pe baza datelor European Banking Federation*

În această statistică, România înregistrează în 2018 o contraperformanță, un lucrător bancar deserving 363 locuitori, ceea ce reprezintă încă o dovadă a gradului extrem de redus de incluziune financiară. La polul opus se află Luxemburg cu cca. 23 de locuitori la un lucrător bancar (EBF, 2019).

Una dintre vulnerabilitățile majore ale sectorului bancar românesc în perioada actuală o constituie expunerea mare față de sectorul public din cauza volumului ridicat de titluri de stat pe care le deține. Astfel, dacă la sfârșitul anului 2008 ponderea titlurilor de stat românești în total active bancare era de doar 5%, la sfârșitul anului 2017 aceasta crescuse la 22%, fiind printre cele mai ridicate din UE. Acest fenomen a apărut ca urmare a creșterii aversiunii băncilor față de risc pe fondul crizei și a problemelor cu care s-au confruntat în zona de retail (credite pentru populație) și IMM-uri și a atractivității titlurilor de stat românești, care au un randament foarte mare comparativ cu celelalte state din UE.

### **2.2.2. Supravegherea bancară din România**

Evoluția supravegherii bancare din România este legată indisolubil de Banca Națională a României, axul instituțional al sistemului de supraveghere bancară. Dacă inițial, prin Legea nr. 312/2004 privind Statutul BNR, această instituție era responsabilă în primul rând pentru supravegherea microprudentială, ulterior, după aderarea României la Uniunea Europeană,



sfera sa de cuprindere s-a lărgit, reflectând transformările care au modelat arhitectura de supraveghere europeană.

În prezent, potrivit prevederilor de OUG nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 227/2007, BNR este „*autoritatea națională competentă cu privire la reglementarea, autorizarea, supravegherea prudențială și rezoluția instituțiilor de credit*”. Este important de menționat că în sfera de cuprindere a supravegherii BNR intră, pe lângă instituțiile de credit<sup>93</sup>, instituțiile financiare nebancare (IFN-uri), instituțiile de plată și instituțiile emitente de monedă electronică. În plus, în mandatul de supraveghere exercitat de BNR intră și verificarea modului în care entitățile supravegheate pun în aplicare sancțiunile internaționale în domeniul financiar-bancar, precum și legislația specifică în materie de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. În acest caz, sfera de cuprindere a supravegherii este mai largă, întrucât sunt cuprinse inclusiv sucursalele din România ale instituțiilor de credit străine.

De asemenea, din perspectiva legislației ce reglementează schemele de garantare a depozitelor, BNR este desemnată ca autoritatea administrativă competentă care decide dacă depozitelor unei instituții de credit pot fi considerate ca fiind „indisponibile”, eveniment esențial pentru declanșarea procesului de compensare a deponenților.

Supravegherea bancară este strâns legată de evoluțiile din activitatea de reglementare, care la rândul său reflectă evoluțiile din sectorul financiar internațional. Așa cum s-a arătat anterior, perioada 2008-2014 a reprezentat un jalon important în activitatea de reglementare la nivel internațional, aceasta devenind tot mai dinamică în încercarea de a corecta rapid slăbiciunile devaluate de criza financiară globală.

După aderarea României la Uniunea Europeană, activitatea de supraveghere prudențială a intrat într-o fază evidentă de consolidare, având următoarele repere importante:

- a. Alinierea treptată la instrumentele și practicile din Uniunea Europeană, asigurată în special prin participarea reprezentanților BNR la structurile de lucru europene, inițial CEBS și ulterior ABE.

BNR a implementat încă din 2008 cadrul standardizat de raportare financiară pe bază consolidată pentru instituțiile de credit, elaborat și recomandat de CEBS, cu cele două

---

<sup>93</sup> În ceea ce privește instituțiile de credit, în perimetrul de supraveghere prudențială al BNR intră instituțiile de credit organizate ca persoane juridice române și potențialele sucursale ale acestora înființate în alte state membre ori în state terțe, atât la nivel individual, cât și la nivel consolidat.

componente – FINREP (*Financial Reporting*) și COREP (*Common Reporting*) ca parte a instrumentarului de supraveghere *off-site*. De asemenea, în 2016 a fost adoptat Ghidul EBA/GL/2014/13 privind procedurile și metodologiile comune pentru procesul de supraveghere și evaluare SREP (eng. - *Supervisory Review and Evaluation Process*).

În prezent, pe lângă participarea la ABE, BNR este reprezentată prin experții săi la Moneyval - *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*, organism înființat de Consiliul Europei, și la AMLC - *Joint Committee's Sub-Committee on Anti Money Laundering*, organism de colaborare constituit de ABE, Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe și Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale.

- b. Participarea la colegiile de supraveghetori pentru realizarea supravegherii la nivel consolidat a grupurilor bancare cu activitate transfrontalieră<sup>94</sup>.

Colegiile de supraveghetori sunt structuri prin care autoritățile din țara gazdă și cele din țara de origine colaborează și se coordonează pentru asigurarea supravegherii consolidate. În cadrul acestor structuri, autoritățile de supraveghere fac schimb de informații și opinii, își coordonează măsurile de supraveghere *on-site* și *off-site*, urmărind să obțină o înțelegere comprehensivă a situației financiare și a profilului de risc al grupului bancar ce face obiectul supravegherii. Totodată, colegiile de supraveghetori au un rol esențial în derularea de către ABE a evaluărilor de risc la nivel european, inclusiv a testelor de stres. Odată cu operaționalizarea Uniunii Bancare, colegiile de supraveghetori au ajuns să fie coordonate fie de BCE, în cazul grupurilor bancare în care banca mamă este localizată în Uniunea Bancară, fie de ABE, în caz contrar.

Prin participarea în colegiile de supraveghetori constituite pentru fiecare grup bancar din Zona Euro considerat semnificativ, reprezentanții BNR, mai precis experții Direcției Supraveghere, s-au familiarizat deja cu practicile și abordările BCE în domeniul supravegherii.

---

<sup>94</sup> De menționat că problemele legate de supravegherea grupurilor bancare cu activitate transfrontalieră și împărțirea responsabilităților între autoritățile din țara de origine și cele din țara gazdă au constituit o preocupare permanentă la nivel internațional. În acest sens, Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară propus o serie de principii pentru organizarea și funcționarea „colegiilor de supraveghetori”, care se regăsesc atât în „*Good Practice Principles on Supervisory Colleges*” (BCBS, 2010), cât și în „*Core Principles for Effective Banking Supervision*” (BCBS, 2012).

Schimbul de informații între autoritățile competente pentru efectuarea supravegherii pe o bază consolidată se realizează în virtutea unor acorduri specifice. În acest sens, au fost încheiate o serie de acorduri multilaterale de cooperare și coordonare, pe *website*-ul BNR fiind menționate 14 acorduri Memoranduri multilaterale semnate de BNR cu alte autorități de supraveghere cu scopul supravegherii grupurilor bancare<sup>95</sup>.

- c. Adoptarea și implementarea legislației primare și secundare prin care se asigură implementarea cerințelor cadrului unic de reglementare, în special cele legate de Acordul de capital Basel III, reflectate în pachetul legislativ CRD IV/CRR.

Criza financiară a demonstrat că teoria piețelor care se autoreglează și a intervenției minimale a statului în reglementarea acestora nu a funcționat sau a funcționat defectuos. Ca atare, noua paradigmă care s-a impus pleacă de la prezumția că este nevoie de implicarea autorităților cu atribuții de reglementare și supraveghere pentru a elimina excesele și a menține echilibrul piețelor. În acest context, la nivel internațional dar și european am asistat în această decadă la o consolidare substanțială a cadrului de reglementare prudențială, care a devenit mai complex și mai constrângător, în special prin creșterea cerințelor în ceea ce privește nivelul și calitatea fondurilor proprii și lichiditatea instituțiilor de credit. Transpunerea în cadrul unic de reglementare a Acordului de capital Basel III s-a realizat prin adoptarea pachetului legislativ CRD IV/CRR. Autoritatea de reglementare și supraveghere bancară din România a fost puternic implicată în procesul de negociere și adoptare a acestui pachet, iar ulterior și-a concentrat o mare parte din eforturi în direcția transpunerii sale în legislația națională de nivel primar și secundar.

Analiza rapoartelor anuale ale BNR aferente perioadei 2012-2018, și mai precis a secțiunilor dedicate cadrului de reglementare a instituțiilor de credit, ne indică faptul că majoritatea activităților de reglementare desfășurate de BNR au fost legate de:

- participarea la procesul de elaborare a proiectelor legislative pentru transpunere în legislația națională a directivelor europene relevante pentru sectorul bancar (cele din

---

<sup>95</sup> Memoranduri încheiate de BNR cu alte autorități pentru supravegherea următoarelor grupuri bancare: Erste Group; UniCredit Group; Alpha Bank Group; Citibank Europe Plc (CEP); Cyprus Popular Bank Group; Raiffeisen Group; National Bank of Greece Group; Credit Agricole Group; RBS Group; Intesa Sanpaolo Group; Porsche Group; ING Groep N.V.; SOCIETE GENERALE Group; OTP Group.

domeniul prudenței, rezoluției bancare, schemelor de garantare a depozitelor, plăților);

- elaborarea sau modificarea legislației secundare aplicabile sectorului bancar în vederea corelării cu cerințele cadrului unic de reglementare și alinierea la regimul de reglementare și supraveghere prevăzut de acesta;
- preluarea în cadrul național de reglementare a ghidurilor emise de ABE prin elaborarea unor instrucțiuni adresate instituțiilor de credit.

De asemenea, BNR participă prin reprezentanții săi la negocierile și discuțiile care au loc în cadrul instituțiilor și organismelor europene, pe teme legate de reglementarea prudențială, fiind implicată activ în elaborarea textelor noilor directive, regulamente, standarde tehnice de reglementare, standarde tehnice de implementare (BNR, 2018).

Din punct de vedere organizațional, BNR exercită atribuțiile de supraveghere microprudențială prin Direcția Supraveghere<sup>96</sup>, care are în componența sa 6 servicii, după cum urmează: trei servicii de inspecție bancară, un serviciu de evaluare a sistemului bancar, care se ocupă și de elaborarea metodologiei și a procedurilor de supraveghere, un serviciu de inspecție a instituțiilor financiare nebankare și a instituțiilor de plată și un serviciu de monitorizare a aplicării sancțiunilor internaționale și de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului (BNR, 2019). Competențele de supraveghere la nivel macroprudențial sunt exercitate prin Direcția Stabilitate Financiară<sup>97</sup>, care asigură și secretariatul CNSM. Atât Direcția Supraveghere, cât și cea de Stabilitate Financiară sunt coordonate de către Prim-viceguvernatorul BNR, fapt de natură să asigure premisele unei bune colaborări între cele două structuri. Funcția de rezoluție a BNR este exercitată prin Direcția Rezoluție Bancară, o structură distinctă, separată operațional de celelalte două direcții menționate și coordonată de către un Viceguvernator.

Conform art. 32 alin (2) din Legea nr. 312/2004 privind Statutul BNR, în cadrul băncii centrale funcționează și un Comitet de Supraveghere, care îndeplinește atribuții de analiză și pregătire preliminară a deciziilor Consiliului de administrație în domeniul supravegherii (BNR, 2019).

---

<sup>96</sup> În 2015 în cadrul Direcției Supraveghere lucrau cca 150 de salariați (Cosmescu, 2015).

<sup>97</sup> Direcția Stabilitate Financiară este formată din 3 servicii: Serviciul politici macroprudențiale, Serviciul monitorizare riscuri sistemice și Serviciul evaluări cantitative (BNR, 2019).

Din perspectiva modalităților concrete de exercitare a supravegherii, pentru a obține o imagine cât mai fidelă a viabilității și solidității fiecărei bănci, a profilului de risc asumat și a gradului de adecvare a măsurilor adoptate pentru contracararea riscurilor, BNR folosește aceleași instrumente ca și BCE, ce pot fi grupate în următoarele categorii: *i*) activități de supravegherea *off-site*; *ii*) activități de supraveghere *on-site*; *iii*) evaluări tematice transversale; și *iv*) aplicarea măsurilor de supraveghere. Astfel, din rapoartele anuale ale BNR reiese că în derularea activității de supraveghere se aplică metodologia SREP pe care o folosește și BCE, iar abordarea este una bazată pe risc<sup>98</sup>, care presupune pe de o parte concentrarea eforturilor și a resurselor către verificarea arealelor unde au fost identificate riscurile semnificative, iar pe de altă parte o viziune de tip anticipativ („*forward looking*”), ce urmărește să identifice și să prevină problemele înainte ca acestea să se materializeze. De asemenea, la fel ca și în cazul BCE, BNR clasifică instituțiile de credit în 4 categorii în funcție de profilul de risc (BNR, 2019).

Supravegherea *off-site* se realizează în primul rând pe baza informațiilor transmise de entitățile supravegheate în cuprinsul raportărilor periodice și vizează efectuarea de analize ale dinamicii indicatorilor financiari și non-financiari, monitorizarea modului de respectare de către instituțiile supravegheate a cerințelor prudențiale, a schimbărilor legate de profilului de risc, remedierea deficiențelor și aplicarea măsurilor dispuse cu ocazia activităților de supraveghere anterioare. Tot în această categorie sunt incluse și evaluările de tip „*fit and proper*” a persoanelor din organele de conducere și de administrare a respectivelor entități, a personalului de conducere de nivel mediu din departamentele care pot expune instituția la riscuri semnificative (cum sunt departamentele care formează sistemul de control intern și management al riscurilor, trezoreria, departamentul de creditare), precum și acționarii semnificativi.

Supravegherea *on-site* se face prin inspecții la fața locului, care în funcție de tematica vizată pot fi evaluări complete sau tematice. În cursul anului 2018, au fost efectuate 30 de inspecții de supraveghere *on-site* (BNR, 2019).

Conform datele statistice agregate referitoare la aspecte esențiale ale punerii în aplicare a cadrului prudențial, publicate de BNR pe *website*-ul său în baza articolului 143, alineat (1), litera (d). din Directiva 2013/36/UE, în cursul anului 2019 au fost adoptate un număr de 66

---

<sup>98</sup> Înainte de aderarea la UE, abordarea activității de supraveghere era una bazată pe cicluri de verificare, orientată preponderent spre verificarea aproape exclusivă a conformității.

de măsuri de supraveghere, cele mai multe dintre acestea privind solicitarea de consolidare a unor aranjamente de guvernanta și organizare internă a instituțiilor de credit (37), stabilirea unor cerințe suplimentare de capital (19), reducerea unor riscuri aferente activităților, produselor sau sistemelor (4), impunerea unor cerințe specifice în ceea ce privește lichiditatea (2) (BNR, 2019).

Activitatea de supraveghere în BNR se derulează pe baza unui program anual de supraveghere care cuprinde aspecte legate de planificarea acțiunilor de supraveghere și tematica acestora<sup>99</sup>. Programul se elaborează plecând de la rezultatele evaluărilor de risc pentru fiecare instituție supravegheată, precum și de la constatările misiunilor de inspecție anterioare. Programul este aprobat de Comitetul de Supraveghere al BNR, dar poate fi ajustat pe parcursul anului în funcție de evoluțiile conjuncturale (Cosmescu, 2015).

Așadar, activitatea de supravegherea bancară din România este perfect integrată în cadrul european de reglementare.

O sursă extrem de valoroasă de informații cu privire la activitatea de supraveghere a BNR o constituie rapoartele de evaluare a sistemului financiar-bancar, elaborate și publicate în urma misiunilor FSAP (eng. - *Financial Sector Assessment Program*). Aceste evaluări vizează, în principiu, stabilitatea sistemului financiar în ansamblu și nu a instituțiilor luate individual, scopul lor fiind acelea de a identifica riscurile sistemice și de a propune măsuri pentru consolidarea rezilienței sistemului la șocuri și la o eventuală contagiune.

Evaluările FSAP s-au dovedit a fi de mare ajutor pentru statele beneficiare, prin calitatea și obiectivitate lor, fiind efectuate de experți independenți, înalt calificați, ce lucrează în departamentele de specialitate din cadrul Fondului Monetar Internațional și Băncii Mondiale și care au o experiență internațională bogată. Aceștia examinează în detaliu toate componentele sistemului financiar, inclusiv activitatea autorităților de supraveghere.

România a beneficiat de astfel de o evaluare FSAP în cursul anului 2008, ale cărei rezultate au fost publicate în februarie 2010. Raportul misiunii FSAP confirmă faptul că s-au făcut progrese semnificative în adoptarea celor mai bune practici internaționale în domeniul supravegherii bancare, în transpunerea directivelor europene relevante și în implementarea

---

<sup>99</sup> Din informațiile prezentate în cuprinsul rapoartelor anuale ale BNR, principalele teme vizează: examinarea sustenabilității modelului de afaceri, evaluarea guvernantei interne, a cadrului de control intern și, evaluarea adecvării capitalului și lichidității la riscuri, verificarea modului de aplicare a măsurilor dispuse cu ocazia misiunilor de supraveghere anterioare.

recomandărilor formulate cu ocazia evaluării FSAP anterioare, din 2003, dintre care cea mai importantă era introducerea supravegherii pe o bază consolidată (FMI, 2010b).

Cu ocazia evaluării FSAP din 2008, echipa de experți internaționali a remarcat că supravegherea prudentială din BNR a început să se orienteze spre o abordare bazată pe riscuri<sup>100</sup>, chiar dacă la momentul respectiv aceasta era încă preponderent orientată pe verificarea conformității, folosind o abordare bazată pe cicluri.

Echipa FSAP a efectuat, împreună cu BNR, un exercițiu de testare la stres asupra sistemului bancar. Rezultatele modelelor aplicate de echipa FSAP estimau că în cazul unui scenariu sever, care de altfel ulterior s-a și materializat, indicatorul privind creditele neperformante se va deteriora cu 11.2 puncte procentuale, adică de la 11.1%, cât era în septembrie 2008, la 22.9% în perioada următoare<sup>101</sup>. Evoluțiile ulterioare, determinate de gravitatea neașteptată a crizei financiare globale, au confirmat pe deplin prognozele experților din echipa FSAP. Mai mult, estimările acestora au fost extrem de precise: în 2013 rata creditelor neperformante a ajuns la 21,9% cu doar un punct procentual mai puțin decât au estimat specialiști FMI și ai Băncii Mondiale.

Printre recomandările echipei FSAP unele au vizat banca centrală, altele Ministerul Finanțelor Publice sau Autoritatea de Supraveghere Financiară. Astfel, s-a recomandat Ministerului Finanțelor Publice să trateze cu mai multă atenție rolul său în planificarea managementului crizelor, având în vedere faptul că fonduri publice însemnate ar putea fi implicate în rezoluția bancară. De asemenea, exerciții de simulare a crizelor ar fi foarte utile pentru a testa planurile de continuitate și pe cele de rezoluție și a familiariza participanții cu procedurile de urmat în cazul unei crize bancare reale.

Următoarea evaluare FSAP s-a desfășurat în perioada 2017-2018, rezultatele acesteia fiind publicate în iunie 2018 (IMF Country Report No. 18/160).

Raportul de evaluare FSAP 2018 începe prin evidențierea evoluțiilor pozitive din sectorul financiar românesc, care s-a consolidat semnificativ în ultimii ani, inclusiv pe fondul măsurilor de supraveghere adoptate de BNR în privința creditelor neperformante. Eficacitatea acestora este dovedită de reducerea ratei creditelor neperformante de la 21,9%

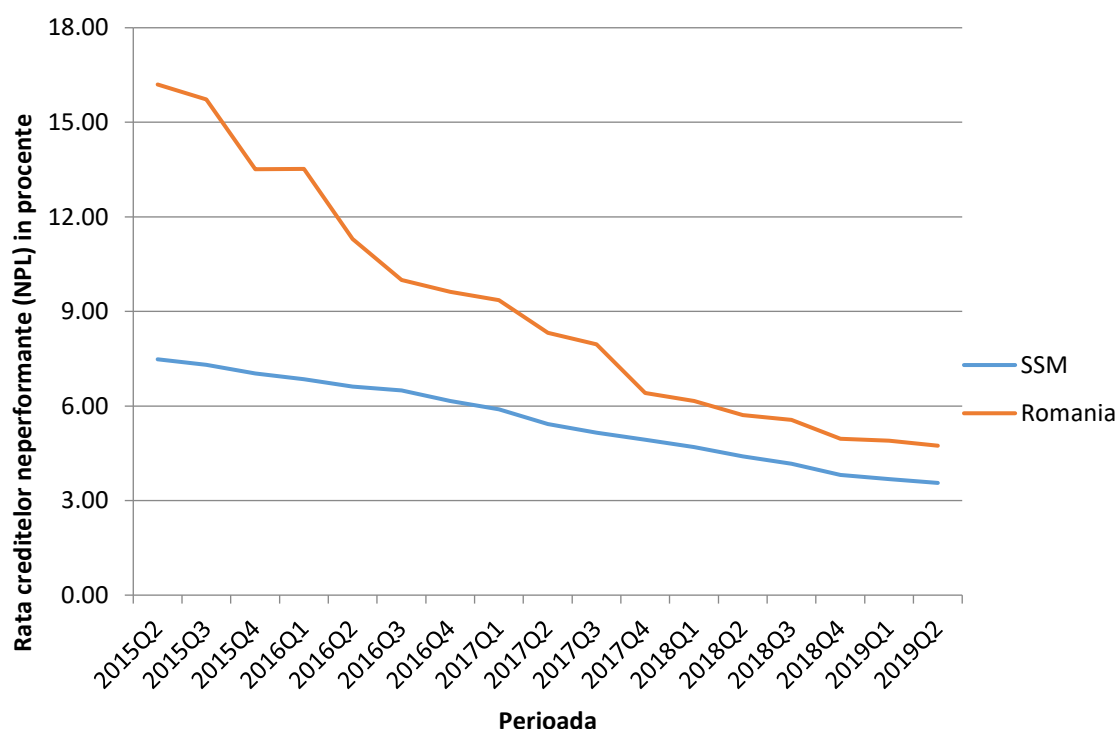
---

<sup>100</sup> Se menționează totodată faptul că BNR a adoptat un sistem de rating al riscurilor pe baza căruia stabilește frecvența și întinderea inspecțiilor de supraveghere *on site*.

<sup>101</sup> Această deteriorare urma să fie determinată de următoarele cauze: 3,6pp ca urmare a scăderii economice, 1.3pp ca urmare a inflației și 6.3pp ca urmare a deprecierei cursului de schimb al leului.

în 2013 la 6.4 % în decembrie 2017. De asemenea, dependența filialelor marilor grupuri bancare europene, instituțiilor de credit cu personalitate juridică română, de liniile de finanțare primite de la băncile-mamă a fost diminuată substanțial, fenomen reflectat de raportul dintre credite și depozite care a devenit subunitar, capitalizarea instituțiilor bancare s-a menținut la un nivel mai ridicat, iar ponderea creditelor denominate în valută a scăzut semnificativ.

**Figura 9: Evoluția creditelor neperformante în România și în Uniunea Bancară**



Sursa: prelucrări ale autorului pe baza datelor de la BNR și BCE

De asemenea, raportul FSAP 2018 menționează că modelul de supraveghere prudentială al BNR a devenit mai orientat spre riscuri, comparativ cu situația din 2008, dar încă mai sunt multe de făcut pentru a trece complet la abordarea bazată pe risc. Totodată, se subliniază că orientările ABE privind SREP (eng. – *Supervisory Review and Evaluation Process*) sunt în curs de implementare și că procesele pentru aplicarea uniformă și pentru asigurarea acurateții rezultatelor pentru rating, constatări și măsurile de supraveghere pentru diferitele bănci nu au fost încă formalizate și oricum trebuie perfecționate. În acest context, recomandă BNR să își îmbunătățească instrumentarul de monitorizare *off-site* prin adoptarea unei perspective orientate spre viitor și spre riscuri (eng. – *forward-looking*). În acest sens, se recomandă folosirea instrumentelor de testare la stres de tip *bottom-up*, analize tematice



transversale pentru întregul sector bancar, care să vizeze evenimente sau tendințe recente. Dezvoltarea metodei de supraveghere ar face BNR mai eficientă și ar aduce-o aproape de exigențele Principiilor de bază dezvoltate de Comitetul de la Basel (varianta din 2012). În acest sens, echipa FSAP a recomandat Direcției supraveghere din BNR să dedice mai multă atenție examinării modelelor de risc ale băncilor și consolidării expertizei în domeniul IT și al riscului de piață. De asemenea, o problemă identificată și de misiunea FSAP 2018 este legată de asigurarea protecției legale a angajaților Direcției supraveghere în activitatea acestora de aplicare de sancțiuni/impunerea de măsuri. Se recomandă totodată ca procedurile interne să fie revizuite astfel încât să se asigure aplicarea în mod unitar în întregul sistem bancar a măsurilor corective sau a sancțiunilor, după caz, pentru fapte similare. În acest sens, este necesară îmbunătățirea procesului de evaluare ulterioară și de monitorizare pentru ca măsurile de supraveghere să fie aplicate în mod adecvat. Atragerea în acest proces a membrilor neexecutivi sau independenți din consiliile de administrație ale băncilor ar avea unele merite, determinând o abordare mai pro-activă de supraveghere și ar fi în linie cu necesitatea asigurării unui guvernante corporative adecvate. Legat de acest subiect, misiunea FSAP 2018 a recomandat BNR să se asigure că organele de conducere și de supraveghere ale băncilor (consiliile de administrație sau de supraveghere) își exercită în mod efectiv atribuțiile ce le revin, atât la momentul autorizării membrilor acestora, cât și pe parcursul desfășurării inspecțiilor *on-site*, care ar trebui să cuprindă inclusiv interviuri separate cu membrii ne-executivi și cu cei independenți.

De asemenea, se recomandă întărirea guvernantei corporative în sectorul bancar prin asigurarea unui număr adecvat de membri independenți în cadrul consiliilor de administrație și de supraveghere și discuții periodice între BNR și membrii acestor consilii. Nu întâmplător, aproape un an mai târziu, în presa economică din România a apărut știrea că „*BNR a solicitat celor mai mari 10 bănci din România să pună reprezentanți independenți în board*” (*website-ul „Economica.net” din 19.11.2019*). Astfel, conform surselor presei, BNR ar fi transmis instrucțiuni celor 10 bănci considerate sistemice prin care se solicita majorarea numărului de membri independenți din organul de conducere în funcția sa de supraveghere, astfel: un membru trebuie să fie independent în cazul în care acest organ este format din 3 persoane, doi membri pentru un organ format din 5 persoane, trei membri pentru un organ din 7 persoane. Momentan, aceste reguli se aplică doar băncilor identificate de BNR, pe bază analizei anuale, ca fiind sistemice. Metodologia BNR de identificare a băncilor de importanță sistemică este cea bazată pe *Ghidului ABE privind criteriile de*

*stabilire a condițiilor de aplicare a articolului 131 alineatul (3) din Directiva 2013/36/EU (CRD) în ceea ce privește evaluarea altor instituții de importanță sistemică (O-SII).* În 2017, BNR a identificat 11 bănci de importanță sistemică, dintre care 8 erau filiale ale unor grupuri bancare localizate în Zona Euro, care erau supravegheate în mod direct de către BCE în cadrul MUS. La începutul anului 2019, au fost determinate 10 bănci de importanță sistemică: Banca Transilvania, BCR, BRD, Raiffeisen Bank, UniCredit Bank, CEC Bank, Alpha Bank, OTP Bank și Garanti Bank.

De asemenea, aceste prevederi sunt cuprinse și în proiectul noului regulament pentru modificarea și completarea *Regulamentului Băncii Naționale a României nr.5/2014 privind cerințe prudențiale pentru instituțiile de credit*, aflat în momentul redactării acestei lucrări în consultare publică (BNR, 2019). De altfel, în nota de fundamentare care însoțește proiectul de regulament pe website-ul BNR se precizează că la elaborarea acestui proiect s-au avut în vedere, pe lângă ghidurile relevante emise de ABE, și recomandările misiunii FSAP 2018.

În 2007 a fost înființat Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară, pe baza unui acord între BNR, Ministerul Finanțelor Publice, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor și Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private. Acest organism a reprezentat o primă încercare a autorităților române cu competențe în domeniul supravegherii financiare de coordonare a acțiunilor de menținere a stabilității financiare la nivel macroeconomic și de pregătire a eventualelor măsuri de gestionare a unor posibile crize financiare. De menționat că la începutul anului 2009, la nivelul BNR a fost înființat Compartimentul de Gestiune a Crizelor Financiare, structură organizatorică ce a reprezentat un precursor al Direcției Rezoluție Bancară. Aceste măsuri au fost adoptate în 2008 și 2009 cu toate că la momentul respectiv nu se întrevedea magnitudinea crizei financiare internaționale care avea să măture economia globală. În 2017 a fost modificat cadrul instituțional național macroprudențial prin adoptarea *Legii nr. 12/2017 privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național*, în vederea aplicării recomandării Comitetului European pentru Risc Sistemic privind mandatul macroprudențial al autorităților naționale (CERS/2011/3). Primul articol al legii se referă la înființarea Comitetului Național pentru Supravegherea Macroprudențială (CNSM), care înlocuiește Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară constituit în 2007. Inițial, în proiectul de lege se propunea ca BNR să aibă cinci reprezentanți în Consiliul General al acestui comitet, însă în urma dezbaterilor parlamentare s-a aprobat ca toate instituțiile participante, respectiv

BNR, ASF și Guvernul să aibă fiecare un număr egal, respectiv câte 3 reprezentanți. Directorul general al Fondului de Garantare a Depozitelor Bancare poate lua parte la reuniunile Consiliului General al comitetului, însă nu este membru al acestei structuri și ca atare nu are drept de vot.

Conform art. 4 din lege, Comitetul este organizat ca o structură de cooperare interinstituțională, fără personalitate juridică, ce are ca obiectiv implementarea la nivel național a măsurilor necesare în vederea prevenirii sau diminuării riscurilor sistemice. În aceste sens, în urma analizei informațiilor relevante referitoare la evoluțiile macroeconomice și a riscurilor sistemice în cadrul Consiliului General, CNSM poate emite recomandări și avertizări adresate BNR și ASF și doar recomandări pentru Guvern (toate recomandările și avertizările CNSM sunt publicate pe *website*-ul propriu - <http://www.cnsmro.ro>). Aceste decizii nu au caracter obligatoriu, ci reprezintă o transpunere în cadrul juridic național a cutumelor europene în materie de macroprudențialitate, respectiv a principiului “aplică sau explică” (eng. - *comply or explain*). Astfel, se prevede că destinatarii recomandărilor sau avertizărilor „pot să adopte măsurile corespunzătoare”, iar în cazul în care nu au adoptat astfel de măsuri, trebuie să informeze Comitetul cu privire la motivele neadoptării acestora.

### **2.2.3. Rezoluția bancară în România**

Directiva BRRD a fost transpusă în legislația națională prin *Legea nr. 312/2015 privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții*.

Conform art. 3 din această lege, Banca Națională a României este autoritatea de rezoluție pentru sectorul bancar și exercită această funcție printr-o direcție specială – Direcția Rezoluție Bancară. În sfera sa de cuprindere intră instituțiile de credit, persoane juridice române, precum și sucursalele din România ale instituțiilor de credit din state terțe. Așadar nu intră sucursalele instituțiilor din statele membre (e.g. ING Bank Sucursala România și CITI Bank Sucursala România). În cazul firmelor de investiții, Autoritatea de Supraveghere Financiară este desemnată ca autoritatea de rezoluție.

De asemenea, legea instituie Fondul de Rezoluție Bancară și desemnează Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare în calitate de administrator al activelor sale. Banca Națională a României stabilește contribuțiile individuale ale instituțiilor de credit la acest

fond<sup>102</sup>, urmărind atingerea până la sfârșitul anului 2024 a unui nivel-țintă de 1% din valoarea depozitelor garantate ale tuturor instituțiilor de credit. De asemenea, BNR decide cu privire la modul de utilizare a resurselor sale.

Instrumentele de rezoluție sunt cele prevăzute în Directiva BRRD, respectiv: a) vânzarea activității; b) banca-punte; c) separarea activelor; d) recapitalizarea internă.

În mod excepțional, art. 221 din Legea nr.312/2015 permite utilizarea fondurilor publice în cazul recapitalizării interne doar în situația extraordinară a unei crize sistemice și numai după ce acționarii și creditorii instituției de credit aflate în dificultate au contribuit la absorbția pierderilor și la recapitalizarea acestora cu cel puțin 8% din totalul datoriilor și capitalurilor proprii ale instituției respective și după obținerea aprobărilor de la instituțiile UE privind ajutorul de stat.

Legea stabilește că, în situația în care instrumentele de rezoluție nu sunt suficiente pentru limitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare, Ministerul Finanțelor Publice poate acorda sprijin financiar public extraordinar prin intermediul unor instrumente suplimentare de stabilizare financiară, respectiv prin aport public de capital sau trecerea temporară în proprietatea privată a statului.

Experiența de până acum cu privire la folosirea în practică a mecanismelor de rezoluție este destul de limitată la nivel european. Principala întrebare este dacă statele membre ale Uniunii Bancare, care au fost de acord să mute competențele de soluționare a băncilor cu probleme de la nivel național la nivel european, se vor putea abține să nu intervină atunci când „campionii” lor naționali vor avea probleme și vor face presiuni politice pentru pachete de salvare generoase de la bugetul de stat.

În România, până la momentul elaborării acestei lucrări nu a existat niciun caz concret de aplicare a noului regim de rezoluție. Dintr-o perspectivă strict teoretică însă, noul cadru armonizat de rezoluție bancară impus prin BRRD reprezintă un progres evident către responsabilitate și eliminarea hazardului moral în sectorul bancar.

---

<sup>102</sup> BNR poate decide inclusiv amânarea plății contribuțiilor. De exemplu, la data de 27.03.2020, în contextul efectelor economice ale pandemiei cu COVID 19, Consiliul de Administrație al BNR a hotărât amânarea cu 3 luni, cu posibilitate de prelungire până la 6 luni, a termenului de colectare a contribuțiilor anuale la fondul de rezoluție bancară pentru anul 2020 (Comunicat de presă privind deciziile Consiliului de administrație al BNR).

#### 2.2.4. Schema națională de garantare a depozitelor

România are o experiență relativ consistentă în acest domeniu, întrucât a introdus prima schemă de garantare a depozitelor în 1996, când a fost înființat Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare (FGDB) pe modelul propus de Directiva 94/19/CE privind sistemele de garantare a depozitelor. Trebuie menționat că la origine această măsură a fost prevăzută ca o condiționalitate atașată Programul de împrumut FESAL încheiat cu Banca Mondială.

Baza legală actuală este reprezentată de Legea nr. 311/2015 privind schemele de garantare a depozitelor și FGDB, care transpune Directiva 2014/49/UE și abrogă parțial Ordonanța Guvernului nr. 39/1996 privind înființarea și funcționarea FGDB. Legea reglementează constituirea, organizarea și desfășurarea activității schemelor de garantare a depozitelor pe teritoriul României. Prin art.1 alin.(3), BNR este desemnată drept autoritatea administrativă competentă care stabilește dacă depozitele de la o instituție de credit au devenit indisponibile. Pe lângă FGDB, recunoscut prin lege ca fiind schema statutară de garantare a depozitelor, în România se pot înființa și funcționa, cu aprobarea prealabilă a BNR (sintagma folosită de lege este „recunoaștere oficială”), alte scheme contractuale de garantare a depozitelor, precum și sisteme instituționale de protecție, lista acestora urmând să fie publicată pe *website*-ul BNR. De asemenea, se instituie posibilitatea fuziunii unor scheme de garantare din diferite state membre ale Uniunii Europene. Legea prevede că activitatea schemelor de garantare a depozitelor face obiectul unui regim de supraveghere continuă din partea BNR. Așa cum prevede Directiva, legea stabilește un nivel țintă pentru resursele financiare disponibile ale unei scheme de garantare a depozitelor de cel puțin 0,8% din valoarea totală a depozitelor acoperite ale membrilor. Aceste resurse se constituie în primul rând pe baza contribuțiilor anuale ordinare și extraordinare<sup>103</sup> ale membrilor<sup>104</sup>, a veniturilor obținute din activitatea de investire și a sumelor recuperate din subrogarea în drepturile deponenților compensați de schemă. De asemenea, este posibilă contractarea de împrumuturi și angajamente de plată.

---

<sup>103</sup> Conform art. 20 din lege, contribuțiile extraordinare sunt plătite de instituțiile de credit membre ale schemei de garantare a depozitelor în cazul în care resursele financiare disponibile ale schemei nu sunt suficiente pentru plata compensațiilor către deponenți

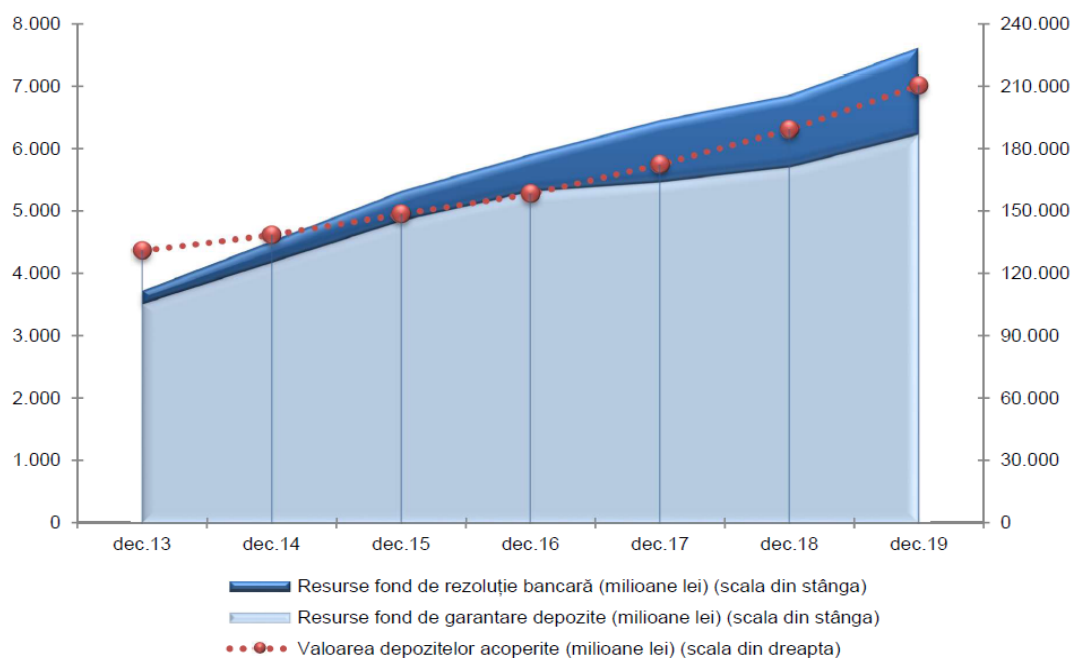
<sup>104</sup> Acestea sunt proporționale cu valoarea depozitelor acoperite și cu nivelul de risc al fiecărui membru.

FGDB acționează atât în calitate de schemă de garantare a depozitelor, cât și ca administrator al fondului de rezoluție bancară. Din punct de vedere al guvernantei, legea prevede un sistem dualist, în care conducerea de zi cu zi a FGDB este asigurată de un comitet director, compus din 3 membri, a cărui activitatea este supravegheată de un Consiliu de supraveghere, care este responsabil pentru deciziile de importanță strategică. Acest organ de conducere este format din 7 membri, din care 5 sunt reprezentanți ai BNR, inclusiv președintele, și 2 reprezintă Ministerul Finanțelor Publice.

Potrivit prevederilor art. 119, alin. 2 din Legea nr. 311/2015, în cazul în care resursele financiare disponibile ale FGDB, la care s-au adăugat și contribuțiile extraordinare ale membrilor, nu sunt suficiente pentru plata compensațiilor, Guvernul, prin Ministerul Finanțelor Publice, va acorda un împrumut rapid, în maxim 5 zile lucrătoare de la data solicitării, pentru acoperirea necesarului de compensare. Până în prezent, o astfel de situație nu a apărut în practică. În contextul politic și legislativ din România, este dificil de imaginat că un astfel de împrumut ar putea fi mobilizat atât de rapid, ținând cont că problematica are conotații fiscale importante, iar Ministerul Finanțelor Publice poate face doar cheltuielile prevăzute în legea anuală a bugetului de stat.

Este de remarcat faptul că resursele financiare disponibile ale FGDB sunt foarte ridicate, comparativ cu nivelul minim țintă prevăzut de directiva europeană relevantă (SGD) de 0,8% din valoarea depozitelor acoperite, dar și cu situația din țările vecine cu care ne comparăm de obicei în statistica internațională. Astfel, conform datelor publicate de FGDB, la sfârșitul anului 2019 cuantumul total al depozitelor acoperite era de 210.678,4 milioane de lei, ceea ce însemna că nivelul țintă de 0,8% ar fi fost de 1.685,4 milioane lei. Față de acest nivel, resursele disponibile ale FGDB erau (la data de 31 decembrie 2019) de cca. 6.233 milioane lei, ceea ce însemnă că nivelul de acoperire este de 2,95% din valoarea totală a depozitelor acoperite. Pentru comparație, statele vecine înregistrau următoarele niveluri ale acestui indicator: Bulgaria – 1,18%; Cehia – 1,28%, Croația – 2,87%; Ungaria - 0,2%; Polonia – 1,8% (sursa: calculele autorului pe baza datelor publicate de Autoritatea Bancară Europeană).

**Figura 10: Situația resurselor financiare ale Fondului de Garantare a Depozitelor Bancare**



*Sursa: Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare*

De asemenea, este de subliniat faptul că sunt garantate atât depozitelor persoanelor fizice, cât și ale întreprinderilor, indiferent de dimensiunea acestora.

## 2.3. Supravegherea macroprudențială – un nou pilon al arhitecturii de supraveghere financiar-bancară

### 2.3.1. Rolul băncilor centrale în asigurarea stabilității financiare

Așa cum s-a arătat anterior, crizele financiare din anii '90, prin costurile uriașe pe care le-au implicat, au adus în prim-planul dezbaterilor economice conceptul de stabilitate financiară (Trenca, 2015). Noile structuri de lucru de la nivel internațional au început să cerceteze în mod riguros această problematică la începutul anilor 2000. Spre exemplu, într-o analiză a FMI din 2004 pe tema definiției stabilității financiare, Garry Schinasi ajungea la concluzia că domeniul era la momentul respectiv într-un stadiu incipient de cercetare și nu exista încă suficientă experiență practică relevantă pe această temă (FMI, 2004). Unul dintre primii autori care a aprofundat subiectul a fost Andrew Crockett, fostul director general al Băncii Reglementelor Internaționale (BRI), care definea stabilitatea financiară, prin contrast cu fenomenul opus, de instabilitate. Astfel, Crockett (1997) considera că *„stabilitatea financiară este absența instabilității...a situației în care progresul economic este afectat de fluctuațiile prețurilor activelor financiare sau de incapacitatea instituțiilor financiare de a-și îndeplini obligațiile contractuale”*.

Nici în prezent nu există o definiție unanim acceptată (Neagu, 2017). Spre exemplu, BCE definește stabilitatea financiară ca *„acea stare a sistemului financiar – ce cuprinde intermediarii financiari, piețele și infrastructurile de piață – în care acesta este capabil să reziste șocurilor și manifestărilor dezechilibrelor financiare”* (BCE).

Comitetul privind Sistemul Financiar Global, structură de lucru specializată din cadrul BRI (eng. – *Committee on the Global Financial System*), definește stabilitatea financiară ca fiind *„o trăsătură a sistemului financiar care îi conferă acestuia capacitatea de a rezista unor șocuri de natură sistemică pentru o perioadă de timp rezonabilă, fără întreruperi majore ale funcțiilor vitale pe care sistemul financiar le asigură economiei. O condiție esențială pentru asigurarea stabilității financiare o reprezintă capacitatea sistemului financiar de a identifica și a gestiona eficient riscurile”* (Committee on the Global Financial System, 2009).

Instituțiile de credit, dar și celelalte instituții financiare au un comportament inerent prociclic, având tendința fie de a își asuma riscuri excesive în perioadele de avânt economic, fie de a fi excesiv de precaute în perioadele de declin (Borio, 2011). Apariția și dezvoltarea



unor disfuncționalități legate de evaluarea incorectă a riscurilor și ineficiența alocării capitalului pot afecta stabilitatea sistemului financiar și stabilitatea economică. Asigurarea stabilității financiare implică în primul rând prevenirea materializării riscului sistemic și a situațiilor de criză. În studiul lor din 2013, Trenca și Balogh concluzionează că supravegherea microprudențială nu este suficientă pentru a asigura stabilitatea financiară (Trenca & Balogh, 2013).

Din acest motiv este nevoie de instituții și aranjamente speciale care să permită identificarea riscurilor pe ansamblul sistemului financiar și nu doar la nivelul individual al unor instituții sau componente ale acestui sistem. Astfel, politica macroprudențială s-a ridicat din cenușa crizei financiare globale ca fiind soluția de prevenire a acumulărilor de riscuri excesive în sistemul financiar, privit în ansamblu.

Din punct de vedere instituțional, pilonul macroprudențial din arhitectura de supraveghere financiară a Uniunii Europene este reprezentat de Comitetul European pentru Risc Sistemic (CERS). La nivel național însă, cele mai multe bănci centrale din statele membre au în mandat atribuții legate de monitorizarea sau chiar asigurarea, împreună cu alte autorități, a stabilității financiare, fapt ce implică în mod obligatoriu colectarea informațiilor de la instituțiile de credit și piețele financiare (Alexander, 2011).

Așa cum am arătat în lucrarea „*Considerations regarding the financial stability and the macroprudential policy*” (Mihai *et al.*, 2018), băncile centrale sunt în mod natural văzute drept actori-cheie în ceea ce privește asigurarea stabilității sistemului financiar, întrucât:

- prin responsabilitățile pe care le exercită în domeniul politici monetare, băncile centrale dețin *know-how*-ul specific, fiind deja foarte familiarizate cu aspectele macroeconomice, și se bucură de credibilitate; de asemenea, băncile centrale au acces la date extinse legate de economie și piețele financiare, incluzând aici intermediarii de pe aceste piețe, precum și infrastructura financiară (Schoenmaker, 2013);
- băncile centrale au un interes major în prevenirea instabilității financiare, având în vedere consecințele unei astfel de situații asupra activității economice, a stabilității prețurilor și a mecanismului de transmisie monetară;
- băncile centrale reprezintă sursa finală de lichidități pentru economie, iar furnizarea unui nivel adecvat de lichidități sistemului bancar este esențială pentru stabilitatea financiară. În calitate de furnizori finali de lichidități, băncile centrale au fost întotdeauna văzute ca fiind indispensabile în gestionarea crizelor. Băncile centrale pot

coopera cu autoritățile fiscale atunci când o criză necesită un sprijin financiar suplimentar sub formă de asigurare guvernamentală sau infuzii de capital (Corbo, 2010).

- în majoritatea statelor, băncile centrale se ocupă și de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, cum este și cazul BNR. Accesul la informațiile de supraveghere ajută banca centrală să evalueze corect eventualele impact sistemic asupra altor instituții și economiei în general în momentul în care o instituție riscă să intre în procesul de recapitalizare internă sau lichidare.

### **2.3.2. Cadrul instituțional în domeniul supravegherii macroprudențiale în România**

La nivel național, în 2007 s-a înființat Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară (în continuare CNSF), pe baza unui acord de cooperare în domeniul stabilității financiare și al gestionării crizelor financiare, încheiat între Ministerul Economiei și Finanțelor, BNR, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor și Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private. În 2013, ultimele trei instituții au fost comasate și reorganizate, formând o singură entitate - Autoritatea de Supraveghere Financiară<sup>105</sup> - ceea ce a dus la modificarea în consecință a componenței comitetului. Astfel, după 2013 membrii comitetului erau: ministrul Finanțelor Publice, guvernatorul BNR, președintele Autorității de Supraveghere Financiară (ASF) și directorul general al Fondului de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar (FGDSB).

CNSF a avut un caracter tranzitoriu, această entitate fiind înlocuită de o nouă structură de coordonare la nivel național în domeniul supravegherii, care răspunde cerințelor cadrului european în această materie.

Astfel, la nivel european, CERS a recomandat (recomandarea CERS nr. 3/2011) ca fiecare stat membru să desemneze o autoritate responsabilă cu aplicarea politicii macroprudențiale la nivelul sistemului financiar național. Autoritatea macroprudențială putea fi o singură instituție sau un comitet compus din mai multe instituții, identificate clar și transparent. De asemenea, misiunea, atribuțiile și responsabilitățile autorității macroprudențiale trebuiau să

---

<sup>105</sup> La sfârșitul anului 2012, pentru a îmbunătăți activitatea de supraveghere a pieței de capital și a pieței asigurărilor Guvernul României a adoptat *Ordonanța de urgență nr.93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară*.

fie clar definite, iar aceasta să fie împuternicită din punct de vedere juridic să aplice instrumente macroprudențiale, condiționat de justificarea *ex ante* a utilizării acestora.

În vederea implementării recomandării CERS, în martie 2017 a fost emisă Legea nr. 12/2017 privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național, publicată în Monitorul Oficial nr. 192 din 17.03.2017. Conform art. 1 al legii, se înființează Comitetul Național pentru Supravegherea Macroprudențială, structură de cooperare interinstituțională care va exercita mandatul macroprudențial în România.

Conform „Strategiei CNSM”<sup>106</sup>, majoritatea obiectivelor intermediare ale politicii macroprudențiale din România se află în sfera de competențe a BNR. Astfel, în calitate de autoritate de supraveghere sectorială, BNR urmărește reducerea și prevenirea creșterii excesive a creditării și a îndatorării, reducerea și prevenirea necorelării excesive a scadențelor și a lipsei de lichiditate pe piață, limitarea concentrării expunerilor directe și indirecte, limitarea impactului sistemic al stimulentele nealiniat în vederea reducerii hazardului moral, consolidarea rezilienței infrastructurilor financiare, creșterea sustenabilă a intermedierei financiare și creșterea incluziunii financiare. BNR va identifica, monitoriza și evalua riscurile sistemice și va identifica instituțiile și structurile sistemului financiar care sunt relevante din punct de vedere sistemic. Totodată, BNR va stabili, urmări și reevalua periodic obiectivele intermediare ale politicii macroprudențiale și instrumentele acestora în scopul diminuării riscurilor la adresa stabilității sistemului financiar național.

### **2.3.3. Politica macroprudențială – obiective și instrumente**

În Uniunea Europeană, CERS a avut marele merit de a acționa ca un catalizator, mobilizând statele membre prin recomandările sale în direcția conturării și apoi implementării unui cadru strategic clar și unitar în domeniul politicii macroprudențiale. Dintre recomandările CERS, două au o relevanță deosebită în această materie, având un impact important la nivelul arhitecturii financiare din România:

- Recomandarea CERS din 22 decembrie 2011 privind mandatul macroprudențial al autorităților naționale (CERS/2011/3), despre care am vorbit anterior, și

---

<sup>106</sup> Denumirea completă este „Cadru de ansamblu privind strategia politicii macroprudențiale a CNSM”.

- Recomandarea CERS din 4 aprilie 2013 privind obiectivele intermediare și instrumentele politicii macroprudențiale (CERS/2013/1).

Această ultimă recomandare prezintă o importanță deosebită pentru definirea politicii macroprudențiale, a obiectivelor și instrumentarului său. Astfel, conform recomandării CERS/2013/1, obiectivul final al politicii macroprudențiale este de a contribui la salvagardarea stabilității sistemului financiar în ansamblu, inclusiv prin consolidarea rezilienței sistemului financiar și prin diminuarea acumulării de riscuri sistemice, asigurând pe această cale o contribuție sustenabilă a sectorului financiar la creșterea economică.

Obiectivele intermediare trebuie să reprezinte specificații operaționale pentru obiectivul ultim al politicii macroprudențiale, acela de a contribui la stabilitatea sistemului financiar ca întreg, iar instrumentele macroprudențiale sunt mijloacele prin care sunt atinse obiectivele intermediare ale politicii macroprudențiale, respectiv obiectivul final.

CERS solicită statelor membre să procedeze la asumarea obiectivelor intermediare și a instrumentelor macroprudențiale aflate sub controlul direct sau în sfera de recomandare a autorității macroprudențiale, și de asemenea să facă o evaluare din perspectiva gradului de adecvare și suficienței acestui instrumentar pentru atingerea în mod eficace și eficient a obiectivului final al politicii macroprudențiale, respectiv prezervarea stabilității sistemului financiar.

Conform sub-recomandării A, obiectivele intermediare trebuie:

- a) Să prevină și să reducă, dacă e cazul, creșterea excesivă a creditului și a îndatorării (prin limitarea efectului de levier);
- b) Să reducă și să prevină discrepanța dintre scadențele activelor și pasivelor bancare (eng. – *maturity mismatch*) și apariția situațiilor de lipsă de lichiditate a piețelor;
- c) Să limiteze concentrarea expunerilor directe și indirecte;
- d) Să limiteze efectul sistemic al necorelării stimulentei în vederea reducerii hazardului moral;
- e) Să consolideze reziliența infrastructurilor financiare.

Prin sub-recomandarea B, CERS solicită statelor membre să evalueze dacă instrumentele macroprudențiale aflate la dispoziția lor sunt suficiente pentru atingerea în mod eficace și eficient a obiectivului de bază al politicii macroprudențiale, precum și a obiectivelor intermediare definite conform punctului anterior. În cadrul evaluării trebuie să se aibă în

vedere ca pentru fiecare obiectiv intermediar să existe cel puțin un instrument la îndemâna autorităților. În situația în care instrumentarul disponibil nu se consideră suficient trebuie făcute demersurile pentru suplimentarea acestuia, în acest sens fiind prezentată o listă orientativă cu instrumente potențiale:

***Pentru obiectivul menționat la punctul a) - reducerea și prevenirea creșterii excesive a creditului și a îndatorării***

- amortizor anti-ciclic de capital, prin care băncilor li se impune să își constituie rezerve suplimentare de capital în situația majorării riscurilor determinate de creșterea excesivă a creditării;
- cerințe suplimentare de capital la nivel sectorial, care să majoreze rezervele de capital ale băncilor astfel încât acestea să aibă capacitatea de a face față riscurilor dintr-un anumit sector de activitate;
- introducerea unui plafon cu caracter macroprudențial pentru limitarea efectului de levier, calculat ca raport între fondurile proprii de nivel 1 de bază și valoarea totală a expunerii;
- cerințe legate de raportul între valoarea împrumutului și cea a garanțiilor (eng. *loan-to-value* LTV), respectiv plafonarea valorii împrumutului în funcție de valoarea colateralului aferent;
- cerințe legate fie de raportul între valoarea împrumutului și nivelul veniturilor (eng. *loan-to-income*) ori de raportul între serviciul datoriei și nivelul veniturilor (eng. *debt-to-income*).

***Pentru obiectivul menționat la punctul b) – reducerea și prevenirea discrepanțelor dintre scadențele activelor și pasivelor bancare (eng. – maturity mismatch) și apariția situațiilor de lipsă de lichiditate a piețelor***

- ajustarea cu caracter macroprudențial a indicatorului de lichiditate, respectiv stabilirea unei rate de lichiditate care să reflecte capacitatea instituțiilor de credit de a gestiona activele lichide în condiții de stres/criză pe anumite perioade de timp;
- restricții cu caracter macroprudențial legate de sursele de finanțare, prin introducerea de exemplu a unor valori minime ale surselor de finanțare pe termen lung raportate la active mai puțin lichide;

- introducerea unor limite cu caracter macroprudențial în ceea ce privește sursele de finanțare mai puțin stabile, pentru a restrânge dependența de acestea, (e.g. plafon pentru raportul dintre împrumuturile acordate și depozitele atrase);
- cerințe legate de tranzacțiile în marjă și de condițiile de ajustare.

***Pentru obiectivul menționat la punctul c) – limitarea concentrării expunerilor directe și indirecte***

- restricții legate de expunerile mari, spre exemplu prin introducerea unui limite privind nivelul expunerii pe care și-l poate asuma banca față de un client raportat la fondurile proprii;
- cerințe legate de folosirea contrapărților centrale pentru compensarea anumitor tranzacții<sup>107</sup>.

***Pentru obiectivul menționat la punctul d) – limitarea efectului sistemic legat de necorelarea stimulentei în vederea reducerii hazardului moral***

- cerințe de capital suplimentar pentru instituțiile financiare de importanță sistemică.

***Pentru obiectivul menționat la punctul e) – consolidarea rezilienței infrastructurilor financiare***

- cerințe legate de tranzacțiile în marjă și condițiile de ajustare în ceea ce privește compensarea prin contrapărțile centrale;
- transparență sporită în ceea ce privește raportarea;
- amortizor de risc sistemic structural – un astfel de amortizor ar putea fi la nivelul unei anumite bănci, ori al unui grup sau pentru tot sistemul bancar, dacă se acumulează riscuri pe termen lung de natură sistemică ce nu au caracter ciclic.

În cazul în care sunt necesare obiective intermediare sau instrumente suplimentare, lista va fi extinsă în consecință. Selecția de instrumente macroprudențiale suplimentare se va baza pe eficiența și eficacitatea acestora în abordarea riscurilor structurale și ciclice din cadrul sistemului financiar.

---

<sup>107</sup> De precizat că în România nu există încă o contraparte centrală. La momentul elaborării acestei lucrări, Bursa de Valori București făcea demersurile necesare în vederea înființării unei astfel de infrastructuri.

### 2.3.4. Instrumentarul macroprudențial implementat în sectorul bancar din România

În România, instrumentele de natura celor menționate în cuprinsul recomandării CERS/2013/1, și anume *debt-service-to-income* (DSTI) și *loan-to-value* (LTV), au început să fie utilizate încă dinaintea de înființarea acestei instituții. Astfel, pentru a tempera creșterea exagerată a creditului de retail, BNR a impus limite de îndatorare pentru persoanele fizice folosind aceste instrumente încă din 2004, după cum se va vedea mai jos (Neagu *et al.*, 2015). Din această perspectivă, se dovedește că, la nivelul Uniunii Europene, România a avut o misiune de pionierat în acest domeniu, chiar dacă la momentul respectiv – din punct de vedere lexical – aceste măsuri nu erau cunoscute publicului și presei economice sub sintagma de „instrumente macroprudențiale”, ci mai degrabă de „măsuri administrative”.

#### a) *Cerințe privind raportul împrumuturi/garanții (LTV)<sup>108</sup> și cerințe privind raportul împrumuturi/venituri și raportul datorii (serviciul datoriei)/venituri*

Măsurile privind DSTI și LTV au fost adoptate pentru prima dată la sfârșitul anului 2003 și implementate în februarie 2004, ca urmare a avântului înregistrat de creditarea în valută pe segmentul populației. În prezent, sunt în vigoare<sup>109</sup> limite explicite pentru LTV pentru creditele imobiliare<sup>110</sup>.

În ceea ce privește DSTI, instituțiile de credit au obligația de a stabili în cadrul normelor proprii nivelurile maxime admise pentru gradul total de îndatorare. La calculul acestora trebuie să aibă în vedere un scenariu de stres care să țină cont de riscul valutar, riscul de rată a dobânzii și riscul de venit. Valorile șocurilor pentru acești factori de risc au fost stabilite explicit: (i) deprecierea monedei locale cu 35,5% față de EUR, 52,6% față de CHF și 40,9% față de USD; (ii) șoc de 0,6 puncte procentuale pentru riscul de rată a dobânzii și de (iii) 6% pentru riscul de venit.

În ceea ce privește LTV, au fost impuse limite explicite pentru creditele imobiliare acordate persoanelor fizice. Astfel, potrivit art. 18 din acest regulament, „valoarea unui credit pentru investiții imobiliare nu poate depăși 85% din valoarea garanției ipotecare

---

<sup>108</sup> Instrumentele care vizează debitorii, precum cerințele privind raportul serviciul datoriei/venituri (*debt-service-to-income*, DSTI) și cele privind raportul împrumuturi/garanții (*loan-to-value*, LTV), nu sunt menționate explicit în cadrul de reglementare al UE (CRD IV/CRR) și nu au, în acest moment, la nivel european, o modalitate uniformă de implementare.

<sup>109</sup> Regulamentul BNR 17/2012 privind unele condiții de creditare.

<sup>110</sup> Pragurile pentru LTV nu se aplică creditelor acordate prin programul ”Prima Casă”.

*în cazul creditelor acordate în lei*”. În cazul creditelor în valută, regulamentul prevede două situații: a) când debitorul obține veniturile eligibile denumite sau indexate la moneda creditului, deci este considerat ca fiind „debitor acoperit la riscul valutar”, valoarea unui credit pentru investiții imobiliare este limitată la 80% din valoarea garanției ipotecare; b) când debitorul nu este acoperit la riscul valutar, valoarea creditului nu poate depăși 75% din valoarea garanției ipotecare în cazul creditelor în euro și 60% în cazul creditelor în alte valute. De asemenea, pentru creditele de consum în valută, debitorul trebuie să dispună de garanții reale și/sau personale la un nivel de minimum 133% din valoarea creditului, ceea ce în termeni practici înseamnă că valoarea bunurilor achiziționate este limitată la 133% din valoarea creditului. Fac excepție de la prevederile privind LTV creditele acordate în cadrul programului „Prima Casa”.

***b) Stabilirea unui tratament mai prudent pentru calculul indicatorului de solvabilitate al instituțiilor de credit***

BNR a stabilit o pondere la risc de 100 la sută în cazul portofoliului de credite comerciale garantate cu ipotecă.

***c) Amortizorul de conservare a capitalului, amortizorul anti-ciclic de capital, amortizorul pentru riscul sistemic și amortizorul de capital aferent altor instituții de importanță sistemică***

Acordul de capital Basel III prevede introducerea unor amortizoare de capital menite să asigure creșterea rezistenței băncilor individuale aflate în recesiune și limitarea creșterii excesive a nivelului creditelor în cadrul sistemului bancar. Conform pachetului legislativ CRD IV/CRR, statele membre desemnează autoritatea responsabilă cu impunerea cerințelor privind amortizoarele de capital, aceasta putând fi: *i*) autoritatea națională competentă, sau *ii*) autoritatea desemnată. În cazul României, atribuțiile respective sunt exercitate de Comitetul Național pentru Supravegherea Macroprudențială, care emite recomandări adresate BNR, banca centrală urmând să emită ordine pentru impunerea ratelor amortizoarelor de capital la nivelul instituțiilor de credit.

Până la intrarea în vigoare a legii privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național, în baza căreia a fost înființat acest comitet, atribuțiile respective au revenit Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară. În conformitate cu



recomandările acestei structuri interinstituționale, începând cu anul 2016 BNR a introdus cerințe suplimentare de capital<sup>111</sup>, după cum urmează:

- (i) **Amortizorul de conservare a capitalului** - Instituțiile de credit trebuie să creeze rezerve de capital de cea mai înaltă calitate, respectiv din fondurile proprii de nivel 1 de bază, care treptat să ajungă la valoarea de 2,5% din expunerea ponderată la risc. Pentru a nu pune presiune asupra sectorului bancar pe termen scurt și a nu afecta activitatea de creditare a sectorului real, BNR a stabilit prin Ordinul nr. 12/2015 constituirea amortizorului de conservare a capitalului în trepte egale cu 0,625% pe an din valoarea totală a expunerilor ponderate la risc ale instituțiilor de credit persoane juridice române, în perioada 1 ianuarie 2016 – 1 ianuarie 2019.
- (ii) **Amortizorul anti-ciclic** este un instrument macroprudențial pentru prevenirea și limitarea creșterii excesive a creditului și a îndatorării sectorului neguvernamental. Instrumentul vizează dimensiunea ciclică a riscului sistemic și se adresează vulnerabilităților generate de comportamentul prociclic al instituțiilor de credit (determinat de asumarea de riscuri semnificative în perioadele de avânt economic și de sporirea în mod excesiv a aversiunii față de riscuri în perioadele de declin). Instituțiile bancare sunt obligate să constituie rezerve de capital suplimentare în perioada de creștere excesivă a creditării care sunt eliberate în perioada de contracție. Instrumentul este conceput să contribuie în principal la îmbunătățirea rezilienței sectorului bancar la posibilele șocuri și, în mod secundar, la reducerea amplitudinii ciclului de credit, acționând atât în perioada de expansiune (introducerea cerinței de constituire a amortizorului anticiclic de capital în această perioadă poate duce la o reducere a ofertei de credit prin înăsprirea standardelor de credit și/sau prin creșterea costurilor de creditare), cât și în perioada de contracție (eliberarea amortizorului putând avea efecte asupra limitării procesului de dezintermediere și a externalităților negative care rezultă din acesta). Prin Ordinul nr. 12/2015, BNR a setat, începând cu 1 ianuarie 2016, rata amortizorului anticiclic de capital pentru instituțiile de credit la

---

<sup>111</sup> Deciziile privind introducerea amortizoarelor de capital au fost adoptate prin ordine emise de BNR și publicate în Monitorul Oficial al României, cum ar fi: Ordinul nr. 11/2015 privind amortizorul aferent instituțiilor de credit autorizate în România și identificate de Banca Națională a României ca fiind alte instituții de importanță sistemică (O-SII); Ordinul BNR nr. 12/2015 privind amortizorul de conservare a capitalului și amortizorul anti-ciclic de capital; Ordinul BNR nr. 1/2016 privind amortizorul de capital pentru risc sistemic.

nivelul de 0% din valoarea totală a expunerii ponderate la risc, nivel care, în urma recomandărilor CNSM a fost menținut până în prezent.

(iii) **Amortizorul pentru risc sistemic** are ca scop fundamental consolidarea rezistenței sistemului bancar și a subansamblurilor acestuia la șocuri generate de modificări survenite în cadrul legislației sau standardelor de contabilitate, de efectele de contagiune provenite din economia reală, de concentrarea excesivă, respectiv supradimensionarea sistemului financiar (în comparație cu PIB), pe fondul creșterii complexității și a procesului de inovare financiară. Prin urmare, amortizorul de risc sistemic structural este destinat acoperirii pierderilor înregistrate ca urmare a manifestării unor riscuri, excluzând cele generate de creditarea în exces, care pot afecta stabilitatea financiară a întregului sector. În conformitate cu art. 133, alin. (1) al Directivei 2013/36/UE, amortizorul de risc sistemic structural acoperă riscurile sistemice sau macroprudențiale pe termen lung, care nu sunt de natură ciclică și nu sunt reglementate de Regulamentul (UE) nr. 575/2013. Nivelul amortizorului poate varia între instituții, acesta depinzând de contribuția fiecăreia în procesul de acumulare a riscului. În sectorul bancar românesc acest instrument a fost utilizat pentru prima dată în primăvara anului 2016, când a fost emis Ordinul BNR nr. 1/2016 privind amortizorul de capital pentru risc sistemic. Conform actului normativ respectiv, de la data de 31 martie 2016 o serie de instituții de credit<sup>112</sup> trebuiau să mențină un nivel al amortizorului de capital pentru risc sistemic de 1% pentru toate expunerile acestora. În prezent, problematica este reglementată de Ordinul BNR nr. 8/2018 privind amortizorul de capital pentru risc sistemic, care stabilește un nivel al amortizorului între 0% și 2% în funcție de rata creditelor neperformante și gradul de acoperire cu provizioane<sup>113</sup>. De asemenea, este de menționat că nivelul amortizorului de capital pentru risc sistemic nu mai este publicat pentru fiecare bancă în parte.

(iv) **Amortizoarele de capital pentru instituții sistemice** sunt menite să contracareze riscul aferent dimensiunii sistemice a instituțiilor de credit. Din această perspectivă, pachetul CRD IV/CRR identifică două categorii de bănci pentru care se aplică astfel de amortizoare: a) instituții globale de importanță sistemică (eng. – *Global Systemically Important Institutions* G-SIIs), și respectiv b) alte instituții de

---

<sup>112</sup> Marfin Bank, Libra Internet Bank, Banca Românească, Piraeus Bank România, OTP Bank România.

<sup>113</sup> Nivelul cel mai ridicat, de 2%, este impus instituțiilor de credit care aveau o rata a creditelor neperformante mai mare de 5% și un grad de acoperire cu provizioane mai mic de 55%.

importanță sistemică (eng. – *Other Systemically Important Institutions* O-SIIs). Pentru moment, amortizorul G-SII nu se aplică în România, întrucât instituțiile de credit care funcționează la noi în țară nu sunt de importanță sistemică globală (Raportul BNR de stabilitate financiară, 2016). În ceea ce privește O-SIIs, lista acestora este revizuită anual de către BNR, evaluarea caracterului sistemic fiind efectuată în baza unei metodologii specifice, armonizată cu prevederile *Ghidului ABE privind criteriile de stabilire a condițiilor de aplicare ale art.131(3) din Directiva 2013/36/EU (CRD) în ceea ce privește evaluarea altor instituții de importanță sistemică (O-SIIs)*. În urma analizelor de specialitate ale BNR, Comitetul Național pentru Supraveghere Macroprudențială formulează o recomandare privind nivelul amortizorului, care este aplicată ulterior prin emiterea de către banca centrală a unui act normativ. Cel mai recent exemplu în acest sens este Recomandarea CNSM nr. R/4/2019, care a fost implementată prin Ordinul BNR nr. 10/2019 privind amortizorul aferent instituțiilor de credit autorizate în România și identificate drept „alte instituții de importanță sistemică”. Conform acestui ordin, începând cu 01.01.2020, instituțiile de credit considerate O-SIIs trebuiau să mențină un nivel al amortizorului de 1% sau 2% din valoarea totală a expunerii la risc, după cum urmează: a) BCR, Raiffeisen Bank, OTP Bank, Banca Transilvania și CEC Bank – 2%; b) UniCredit Bank, BRD-Groupe Société Generale, Alpha Bank România și Garanti Bank – 1%.

Mecanismele de transmisie ale politicilor macroprudențiale nu sunt încă pe deplin cunoscute, iar unele dintre instrumentele macroprudențiale nu au fost folosite în practică. Politica macroprudențială nu este însă un substitut pentru politicile solide tradiționale microprudențiale sau pentru politicile macroeconomice. Politica fiscală și de venituri trebuie să joace un rol activ în limitarea creșterii nesănătoase a creditului, precum și în prevenirea supraevaluării prețului activelor (Caruana, 2010).

\*

\*

\*

În ceea ce ne privește, în urma analizei întreprinse apreciem că Uniunea Bancară și-a demonstrat deja viabilitatea, iar aportul său la consolidarea edificiului financiar al Zonei Euro este incontestabil. Există totuși o *serie de vulnerabilități* care dacă nu vor fi corectate la timp riscă să fragilizeze noua construcție instituțională. Una dintre acestea derivă din

faptul că deși supravegherea instituțiilor de credit s-a transferat la BCE, povara legată de gestionarea problemelor băncilor în dificultate sau chiar în faliment a rămas însă în continuare la nivel național. Se produce astfel o deconectare a responsabilităților dintre cel care supraveghează și cel care suportă costurile erorilor de supraveghere, care în timp ar putea să submineze legitimitatea Uniunii Bancare. A doua este legată de faptul că actualul cadru de gestionare a crizelor face ca supravegherea microprudențială să fie mai dificilă. În mod obișnuit, atunci când au de-a face cu bănci cu probleme, supraveghetorii sunt nevoiți să facă un compromis, alegând o cale echilibrată între aplicarea severă a normelor și periclitarea stabilității financiare pentru care sunt responsabili. În lipsa unui mecanism de rezoluție bancară perfect funcțional, inclusiv din perspectiva fondurilor de rezoluție disponibile, supraveghetorii ar putea fi tentați să amâne aplicarea măsurilor ce se impun, fapt de natură să agraveze problemele pe termen lung. După cum a argumentat Ignazio Angeloni, fost membru al Consiliului de supraveghere al BCE, există o dependență funcțională între funcția de supraveghere și cea de rezoluție, în sensul că o supraveghere riguroasă trebuie să fie dublată de un cadru solid de gestiune a crizelor. Dacă acesta din urmă este vulnerabil, abordarea supraveghetorului ar trebui să fie mai laxă pentru a evita ca prin acțiunile sale să creeze instabilitate la nivel de sistem (Angeloni, 2020). Or la acest moment, Mecanismul Unic de Reglementare prezintă încă o serie de slăbiciuni care ar putea compromite aplicarea riguroasă a Mecanismului Unic de Supraveghere.

## **CAPITOLUL III: ABORDĂRI ALE STATELOR MEMBRE CU DEROGARE CU PRIVIRE LA PARTICIPAREA LA UNIUNEA BANCARĂ. CAZUL ROMÂNIEI**

### **3.1. Participarea la Uniunea Bancară Europeană: abordările statelor membre cu derogare**

Uniunea Bancară a fost gândită încă de la început ca un proiect dedicat Zonei Euro, participarea statelor membre din Eurosistem fiind obligatorie. Pentru statele membre care nu au adoptat încă moneda comună s-a lăsat opțiunea de a adera la această construcție, pe o bază voluntară, prin mecanismul cooperării strânse.

Această abordare deschisă, care este în fapt o reflexie a noului concept de „Uniune Europeană cu geometrie variabilă”, are avantajul că ține cont de stadiul diferit de dezvoltare economică și financiară și de gradul diferit de convergență al statelor cu derogare, menținând totuși premisele pentru realizarea Pieței Unice în sectorul bancar.

În primă fază, când s-a lansat procesul de reflecție cu privire la acest proiect, respectiv iunie – septembrie 2012, toate statele membre, inclusiv cele cu derogare, și-au exprimat deschis și cu entuziasm sprijinul pentru acest proiect menit să consolideze Uniunea Economică și Monetară și să întărească stabilitatea sectorului bancar european, puternic afectat de criza financiară globală și de spirala negativă dintre bănci și datoria publică a statelor.

Ulterior, după ce detaliile construcției au început să fie cunoscute, prin publicarea de către Comisia Europeană a propunerilor legislative concrete pentru constituirea primului pilon al viitoarei Uniuni Bancare (la data de 12 septembrie 2012<sup>114</sup>), respectiv a MUS, declarațiile reprezentanților oficiali ai statelor membre au devenit mai nuanțate. Pe măsură ce au avansat negocierile pe cele două propuneri de acte normative lansate de Comisie, o parte din statele membre cu derogare s-au distanțat de acest proiect, motivul principal invocat fiind legat de diferențele de tratament.

---

<sup>114</sup> Propunerea de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană) în ceea ce privește interacțiunea cu regulamentul privind BCE.

În continuare se va face o trecere în revistă a pozițiilor adoptate de statele membre cu derogare vis-à-vis de Uniunea Bancară, analizând particularitățile ce caracterizează fiecare sector bancar național, pentru a înțelege contextul și argumentele care au stat la baza justificării acestor opțiuni.

În ceea ce privește Marea Britanie, aceasta nu a fost inclusă în prezenta analiză, întrucât poziționarea acestei țări față de Uniunea Bancară nu mai prezintă nicio relevanță având în vedere că a ieșit deja din Uniunea Europeană. Totuși ar fi de menționat cu titlu informativ că Regatul Unit al Marii Britanii a indicat foarte clar, încă de la începutul negocierilor pentru înființarea Uniunii Bancare că nu va participa la acest proiect și că își va păstra la nivel național toate prerogativele legate de supravegherea bancară (House Of Lords, 2012).

### **3.1.1. Evoluțiile economice din statele membre cu derogare**

Înainte de a proceda la prezentarea pozițiilor individuale exprimate de cele opt state cu derogare față de noul proiect european, este nevoie de înțelegerea contextului economic general și în particular a evoluțiilor din sectorul bancar.

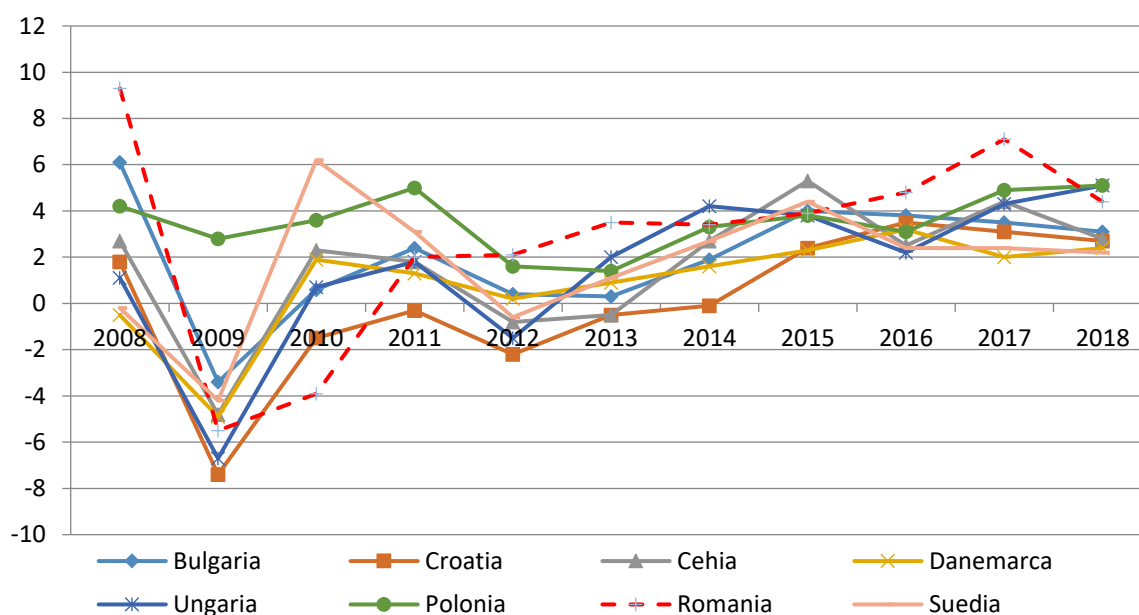
Criza financiară globală a afectat puternic toate statele membre cu derogare, cele mai multe dintre acestea intrând în recesiune și confruntându-se cu deficite sau rate ridicate ale șomajului. Analiza evoluției creșterii economice, reflectată de modificarea anuală a PIB real, pe datele statistice publicate de Eurostat, arată însă diferențe notabile:

- Economia Poloniei a fost singura care și-a continuat creșterea și în perioada crizei, înregistrând o creștere a PIB real de 2,8% în 2009 și 3,6% în 2010, conform Eurostat;
- Danemarca și Suedia au resimțit efectele crizei cu un an mai devreme față de celelalte state analizate, respectiv din 2008, când PIB-ul acestora s-a contractat cu 0,5%, respectiv 0,2%, ceea ce dovedește că cele două state sunt mai puternic conectate la economia globală și la fluxurile financiare internaționale;
- Contractia economică cea mai severă s-a înregistrat în România (care de la o creștere a PIB de 9,3% în 2008 a scăzut la -5,5% în 2009), urmată de Bulgaria (de la 6.1% în 2008 la -3.4%) și Croația (de la 1,8% în 2008 la -7,4%). Așa cum am arătat și în lucrarea „*Real convergence in the European Union: Myth or reality?*” (Holobiuc & Mihai, 2018), România a beneficiat de cel mai rapid ritm mediu de creștere anuală din Uniunea Europeană în perioada 2007-2017, însă această creștere nu a fost egal

distribuită din punct de vedere regional, ci s-a concentrat în marile centre economice, fapt ce a condus și la cele mai ample disparități geografice, cu puternice efecte sociale, care au amplificat percepția în ceea ce privește severitatea crizei financiare;

- Dintre statele analizate majoritatea au revenit pe creștere în 2010, cu două excepții: România și Croația. Economia României și-a reluat creșterea abia în 2011, când PIB real s-a majorat cu 2%, însă Croația a rămas în recesiune până în 2015.

**Figura 11: Evoluția PIB (% creștere anuală)**

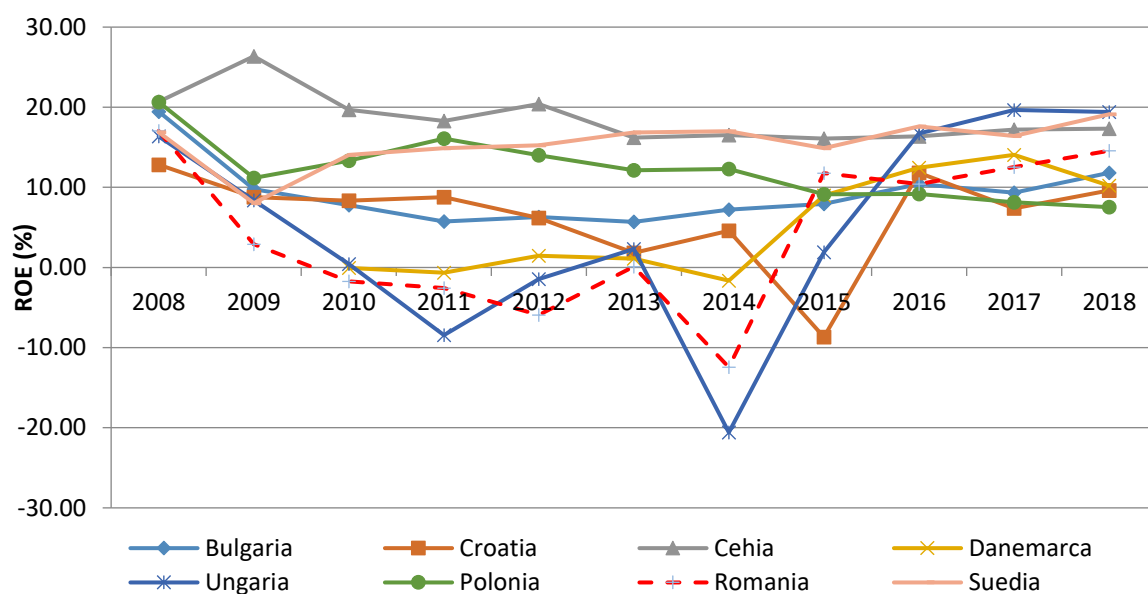


Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Eurostat

Dimensiunea efectelor crizei financiare globale asupra sectoarelor bancare din cele opt state membre este reflectată în mod sintetic de evoluția profitabilității, măsurată prin indicatorii ROE (*Return on Equity*) și ROA (*Return on Assets*), precum și de nivelul stocurilor de credite neperformante, măsurat ca procent în volumul total al creditelor (eng. – *Non-performing Loans NPL*). Astfel, pe baza indicatorilor raportați la FMI și disponibili în baza de data *IMF Financial Soundness Indicators*, se observă că sectorul bancar din Cehia a avut cele mai bune și mai stabile niveluri de profitabilitate dintre țările analizate, atât pe durata crizei financiare globale și în perioada imediat următoare, urmat îndeaproape de sectorul bancar din Polonia și Suedia.

La capătul celălalt al clasamentului se situează Croația, România și Ungaria, unde profitabilitatea sectorului bancar a devenit negativă, instituțiile de credit înregistrând pierderi în bună parte din perioada 2010-2014.

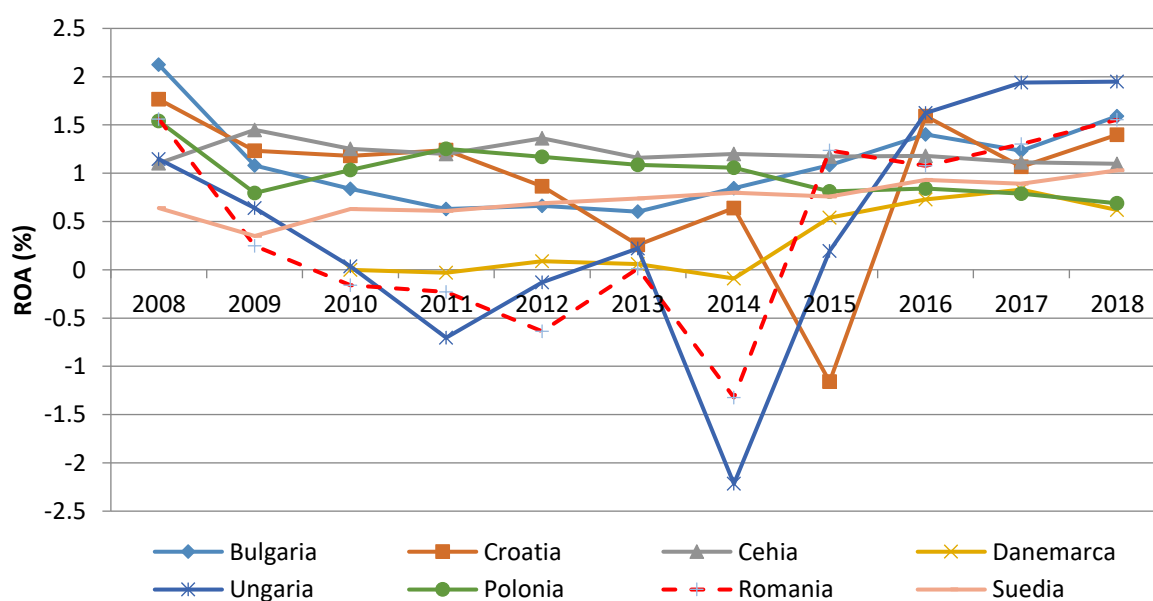
**Figura 12: Evoluția profitabilității sectorului bancar măsurată prin indicatorul ROE**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor de la FMI, Financial Soundness Indicators

Este interesant de observat că, în cazul Croației, profitabilitatea sectorului bancar a fost afectată sever în perioada post-criză, respectiv în 2015 când s-au înregistrat pierderi substanțiale.

**Figura 13: Evoluția profitabilității sectorului bancar măsurată prin indicatorul ROA**



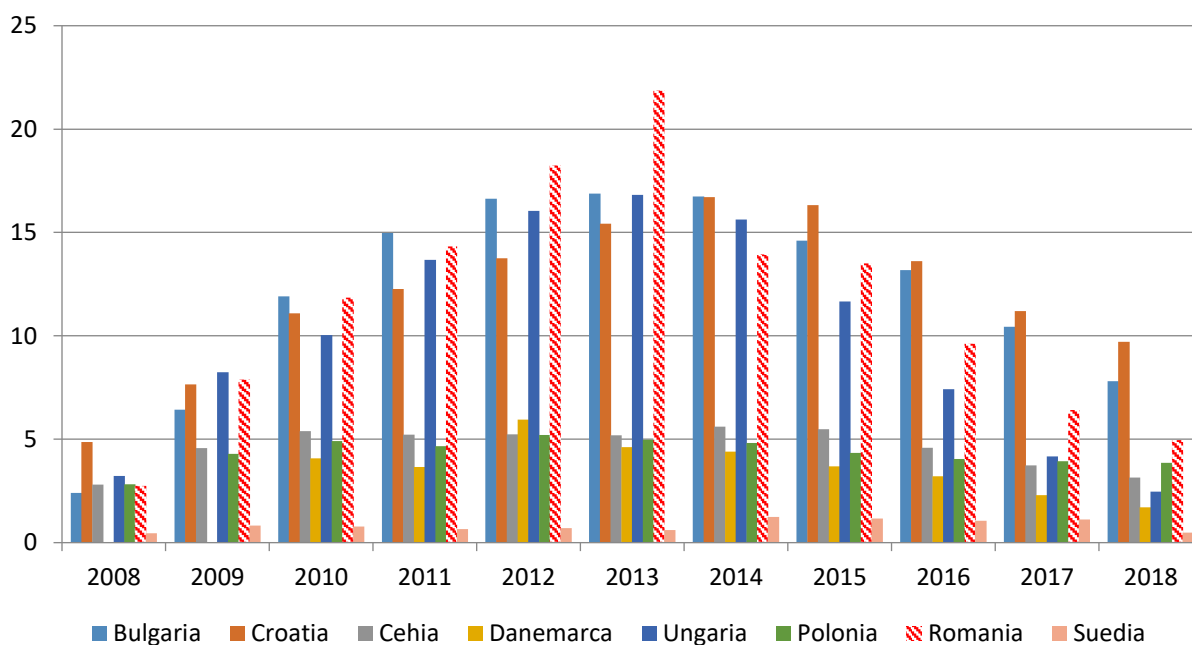
Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor de la FMI, Financial Soundness Indicators

Din perspectiva acumulării de credite neperformante (figura 14), se observă că băncile din Suedia și Danemarca au reușit să-și mențină o situație bună. Acest fapt este în linie cu



constatarea ABE legată de faptul că băncile mari, cu activitate internațională, au avut o expunere neperformantă mai redusă (ABE, 2016). Dintre țările central și est europene, se remarcă performanțele bune ale Cehiei și ale Poloniei. Cele mai ridicate niveluri ale NPL s-au înregistrat în România, Croația, Bulgaria și Ungaria, economiile acestor state fiind printre cele mai afectate de criza financiară globală.

**Figura 14: Evoluția ratei creditelor neperformante (% din total credite)**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor de la FMI, Financial Soundness Indicators

### 3.1.2. Pozițiile adoptate de statele membre cu derogare vis-à-vis de Uniunea Bancară

În cele ce urmează vom realiza o trecere în revistă a pozițiilor oficiale exprimate de cele opt state cu derogare în ceea ce privește interesul lor de a participa la Uniunea Bancară înainte de adoptarea monedei euro.

#### a) Bulgaria

În perioada 1996–1997, Bulgaria a traversat o criză financiară severă, care s-a manifestat cu putere în sectorul bancar. În urma acestui episod complicat, Bulgaria a renunțat la autonomia politicii monetare și a recurs la un aranjament de tip „consiliu monetar”, în care moneda națională a fost legată inițial de marca germană, iar ulterior de euro. Această soluție a dat rezultate, reușind să stabilizeze inflația și sistemul financiar. Cu toate acestea, credibilitatea autorității monetare și de supraveghere bancară, respectiv a Băncii Naționale a Bulgariei, a

avut de suferit. Pierderea de credibilitate a fost amplificată ulterior de criza bancară din 2014, determinată de intrarea în faliment a uneia dintre cele mai mari bănci comerciale<sup>115</sup> din Bulgaria, respectiv a Corporate Commercial Bank (cunoscută și ca KTB), pe fondul unor fraude și abuzuri interne (FMI, 2017). Ulterior, în contextul presiunilor majore de lichiditate cu care se confrunta sistemul bancar ca urmare a panicii instalate de falimentul KTB, o altă instituție de credit – Bulgaria’s First Investment Bank (FiBank) – a solicitat sprijin guvernamental. FiBank a fost de asemenea suspectată de activități ilegale, inclusiv de spălarea banilor (Epstein, 2017). Modul în care Banca Națională din Bulgaria a abordat problema KTB și FiBank a fost amplu tratat în mass-media națională, unde au apărut acuzații că situația s-a datorat printre altele și supravegherii slabe exercitate de banca centrală. Chiar ABE a ajuns la concluzia că în procesul de soluționare/rezoluție a KTB, Banca Națională a Bulgariei a încălcat legislația Uniunii Europene (ABE, 2014). Acest lucru a dus la schimbarea din funcție a viceguvernatorului care fusese responsabil pentru activitatea de supraveghere bancară (Tsvetan Gunev). Ulterior a fost numit un alt viceguvernator (Dimitar Kostov), care a demisionat și el înainte de sfârșitul mandatului de șase ani, cu câteva luni înainte ca BCE să anunțe rezultatele evaluării cuprinzătoare.

Problemele legate de calitatea slabă a supravegherii prudențiale bancare au fost evidențiate și de echipa comună FMI - Banca Mondială, care în 2015 a efectuat o misiune de evaluare a sectorului financiar<sup>116</sup> ce s-a concentrat pe respectarea de către Banca Națională a Bulgariei a Principiilor de la Basel pentru o supraveghere eficace (eng. – *Basel Core Principles for effective banking supervision*, BCPs). Conform raportului final (FMI, 2016), la data respectivă regimul de supraveghere prudențială din Bulgaria nu îndeplinea pe deplin niciunul din cele 29 de principii, fiind constatate probleme severe în ceea ce privește respectarea a 8 principii, în timp ce pentru restul de 21 de principii gradul de conformare a fost apreciat ca fiind fie parțial sau aproape adecvat.

În aceste condiții, ținând cont de calitatea slabă a regimului de supraveghere bancară exercitată de autoritatea națională, de lipsa de credibilitate a acesteia din urmă și de faptul că soluția unui „exit” facil din Consiliul Monetar o reprezenta doar adoptarea monedei comune, opțiunea Bulgariei de a adera la Uniunea Bancară s-a impus în mod firesc și necesar.

---

<sup>115</sup> KTB era la momentul falimentului a patra bancă din Bulgaria după valoarea activele deținute.

<sup>116</sup> Misiune în cadrul *Financial Sector Assessment Program*.

Față de celelalte state membre, aderarea la Uniunea Bancară ar aduce Bulgariei un beneficiu special prin eliminarea interconexiunilor dintre politica locală și managementul băncilor și limitarea intereselor financiare neraționale care exercită în prezent o influență negativă asupra activităților unor instituții de credit și a regimului de supraveghere al acestora (Epstein, 2017). Integrarea băncii centrale a Bulgariei în MUS ar asigura o mai mare independență operațională față de partidele politice și o conformare strictă la regulile și metodologia de supraveghere europene. Una dintre problemele care au condus la falimentul KTB a fost legată de expunerea mare pe care instituția de credit o avea față de acționarul majoritar care ajunsese aproape la 33,36% din fondurile proprii, depășind cu mult limita legală de 10% (Ivanova & Sotirova, 2017).

Probabil că din punct de vedere al dimensiunii, niciuna din băncile din Bulgaria nu îndeplinește criteriul stabilit prin Regulamentul privind MUS (active mai mari de 30 miliarde euro) pentru a intra în perimetrul de supraveghere directă al BCE. La sfârșitul anului 2013 activele KTB se ridicau la valoarea de cca. 3,5 miliarde de euro (conform datelor BankFocus), aproape de 10% din PIB-ul Bulgariei în anul respectiv (pe baza datelor din Eurostat). Așadar, KTB nu s-ar fi calificat nici la următorul criteriu, respectiv „importanța pentru economia statului membru participant”. Cu toate acestea, în 2013 KTB se pregătea să treacă pe locul trei după active în topul băncilor din Bulgaria. Astfel, într-o narațiune contrafactuală, KTB ar fi putut să fie considerată instituție semnificativă și să fi fost supravegheată în mod direct de către BCE. Într-un astfel de scenariu este puțin probabil ca situația să fi degenerat spre intrarea în faliment.

În 2016, la solicitarea Comisiei Europene, Bulgaria a efectuat un amplu exercițiu de evaluare cuprinzătoare în care a fost inclusă atât componenta de evaluare a calității activelor (eng. – *assets quality review*, AQR), cât și componenta de testare la stres. Exercițiul a fost organizat și desfășurat de către Banca Națională a Bulgariei, pe baza metodologiei BCE (metodologie aplicată la evaluarea cuprinzătoare din 2013-2014), cu sprijinul firmei de audit și consultanță Deloitte (BNB, 2016). De asemenea, fiecare instituție de credit implicată în evaluare a folosit serviciile unei firme de audit care a examinat calitatea portofoliului de credite. Componenta de evaluare a calității activelor a avut ca rezultat reclasificarea unor expuneri în valoare de 322 milioane de EUR în categoria creditelor neperformante, acestea fiind concentrate în special în două mari instituții de credit locale, respective First Investment Bank AD și Investbank AD (Issaev & Stoyanov, 2016), care s-au angajat să adopte o serie de măsuri în vederea reducerii acestor credite și constituirii de provizioane.

La data de 29 iunie 2018, guvernul bulgar, împreună cu Banca Națională a Bulgariei, au adresat o scrisoare autorităților europene prin care și-au exprimat dorința de a adera simultan la ERMII și la Uniunea Bancară până la mijlocul anului 2019. În acest sens, autoritățile bulgare au ajustat rapid legislația relevantă, respectiv legea privind instituțiile de credit, legea privind statutul Băncii Naționale a Bulgariei și legea privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, pentru a o pune în acord cu cerințele Uniunii Bancare (în sensul de a permite BCE să-și exercite atribuțiile de supraveghere prudențială în Bulgaria), precum și cu recomandările din rapoartele de convergență ale Comisiei Europene și ale BCE.

La data de 12 noiembrie 2018, BCE a emis un comunicat de presă prin care a anunțat că începe evaluarea cuprinzătoare, ca urmare a solicitării Bulgariei de a adera la Uniunea Bancară prin mecanismul cooperării strânse, în sfera de cuprindere intrând șase bănci<sup>117</sup>. Este util de semnalat modul în care au fost selectate cele șase bănci. Conform comunicării BCE (BCE, FAQ, 2018) cele șase bănci *„au fost selectate pentru a se asigura că sfera de cuprindere a evaluării este conformă cu Articolul 6 (4) din Regulamentul privind MUS și pe cât posibil comparabilă cu sfera de cuprindere a evaluării cuprinzătoare desfășurate în 2014 la momentul lansării MUS și în ianuarie 2015 când Lituania a adoptat euro. Instituțiile au fost identificate pe baza dimensiunilor lor, a profilului de risc și a semnificației de ansamblu pentru economia națională. Acest fapt presupune luarea în considerare a unor elemente precum modelul de afaceri al instituției, guvernanta internă și managementul riscurilor, riscurile cu privire la capital, la lichiditate și la sursele de finanțare sau interconexiunea cu restul sistemului financiar”*.

Este însă evident că niciuna dintre băncile selectate nu întrunea la sfârșitul anului 2018 vreunul dintre criteriile legate de dimensiune, stabilite în Regulamentul privind MUS, pentru a se califica drept instituții de credit semnificative. Astfel, niciuna din acestea nu avea o valoare a activului bilanțier mai mare sau egală cu 30 miliarde de euro. UniCredit Bulbank AD, care este cea mai mare bancă din Bulgaria, abia atingea la 31 decembrie 2018 o valoare a activului de 10,33 miliarde de euro, reprezentând cca. 18% din PIB-ul Bulgariei în anul respectiv (calculule autorului pe baza datelor statistice BankFocus și Eurostat). Niciuna dintre cele instituțiile selectate nu aveau o activitate transfrontalieră importantă sau pondere

---

<sup>117</sup> Băncile selectate pentru evaluarea cuprinzătoare din Bulgaria sunt: 1) UniCredit Bulbank AD; 2) DSK Bank EAD; 3) United Bulgarian Bank AD; 4) First Investment Bank AD; 5) Central Cooperative Bank AD; 6) Investbank AD.

a activelor în PIB-ul Bulgariei de peste 20%, ca să se califice din perspectiva relevanței pentru economia Uniunii Europene sau a Bulgariei. Mai mult chiar, ultimele două instituții aveau o pondere a activelor în PIB-ul național extrem de redusă, de doar 5% și respectiv 2%. Astfel, dacă s-ar fi urmărit exclusiv criteriile menționate la art. 6, alin. (4) din Regulamentul privind MUS, singurele instituții de credit care aveau potențialul de a se califica drept semnificative ar fi fost primele trei în ordinea importanței, după valoarea activelor, respectiv: 1) UniCredit Bulbank AD; 2) DSK Bank EAD; 3) United Bulgarian Bank AD.

De asemenea, este interesant de observat ca cele șase instituții selectate nu reflectă topul băncilor din Bulgaria după active. Astfel, în 2018, în clasamentul pe baza activelor bilanțiere, Central Cooperative Bank AD se situa pe locul 8, iar Investbank AD pe locul 10, conform datelor din statistica BankFocus.

Rezultatele evaluării, date publicității de BCE la data de 26 iulie 2019, așadar la nouă luni de la lansarea efectivă a procesului și la un an de la transmiterea oficială a cererii de aderare la Uniunea Bancară, arată că patru din cele șase bănci evaluate sunt suficient de bine capitalizate, însă două, respectiv First Investment Bank AD și Investbank AD, au nevoie de capital suplimentar (BCE, 2019). Aceste două instituții de credit sunt cele care au avut rezultate slabe și la exercițiul de evaluare desfășurat cu doi ani înainte de către BNB. La aproape un an distanță, respectiv pe 12 iunie 2020, Reuters transmitea știrea că autoritățile bulgare au decis ca Bulgarian Development Bank (bancă deținută de stat) să participe la majorarea de capital a First Investment Bank (Fibank), care încearcă să obțină circa 100 milioane de euro pentru a acoperi deficitul de capital identificat în urma exercițiului de evaluare cuprinzătoare (Reuters, 2020).

## **b) Cehia**

Cehia face parte din grupul de la Visegrád (cunoscut și ca *Visegrád Four* sau V4), fiind una dintre țările eurosceptice, alături de Ungaria și Polonia, ce critică în mod constant capacitatea Uniunii Europene de a rezolva problemele economice și a oferi statelor membre o bază solidă de guvernare economică (Havlík *et al*, 2017). Ostilitatea Cehiei față de procesul de aprofundare a integrării europene prin cedarea prerogativelor naționale în domeniul financiar către suprastructurile Uniunii Europene s-a manifestat mai vizibil după criza financiară globală. Începând cu 2010, eurobarometrele de sondare a opiniei publice lansate de Comisia Europeană au arătat o schimbare a opțiunii populația Republice Cehe, care în majoritate s-a exprimat împotriva adoptării monedei euro (Comisia Europeană, 2018). O explicație

comună este legată de faptul că, spre deosebire de statele din Zona Euro, sectorul bancar din Cehia nu a fost afectat de criza globală, nu a acumulat împrumuturi neperformante, iar profitabilitatea sa a rămas la cote ridicate, fapt ce a dus la creșterea încrederii populației în capacitatea autorităților monetare și de supraveghere naționale (Méró și Piroška, 2016).

În 2015, Ministerul de Finanțe, împreună cu Ministerul Afacerilor Externe și cu Banca Centrală a Cehiei au elaborat un studiu de impact cu privire la o posibilă aderare a Cehiei la Uniunea Bancară (Guvernul Republice Cehie, 2015). Autorii respectivului studiu de impact, care a fost discutat într-o ședință de guvern din februarie 2015, ajung la următoarea concluzie atunci când fac analiza sectorului bancar național: *„caracteristicile sectorului bancar din Cehia demonstrează că acesta se bucură de un nivel de stabilitate mai ridicat decât în celelalte state membre. În condițiile actuale, acesta înseamnă beneficii mai reduse în urma unei potențiale participări a Republicii Cehie la Uniunea Bancară din perspectiva consolidării adiționale a stabilității sectorului național în comparație cu alte țări”*. În concluzie, documentul în cauză, recomandă autorităților ca Republica Cehă să nu intre în Uniunea Bancară, ținând cont de condițiile de la momentul respectiv, și să se facă o re-evaluare anuală a oportunității participării la această construcție.

De altfel, această concluzie este în linie cu opiniile reprezentanților Băncii Naționale a Cehiei<sup>118</sup>, care au declarat în repetate rânduri că aderarea la Uniunea Bancară înseamnă cedarea puterilor de supraveghere, fapt ce nu este în avantajul Cehiei având în vedere pe de o parte calitatea rezultatelor și competența supraveghetorilor naționali, iar pe de altă parte provocările actuale cu care se confruntă Zona Euro (Hampl, 2015). În prezentările acestora, disponibile pe *website*-ul instituției (<https://www.cnb.cz>), se scot în evidență următoarele aspecte: *i*) faptul că intrarea în Mecanismul Unic de Supraveghere înseamnă doar transferul prerogativelor, nu și al costurilor care apar în momentele dificile și că acest transfer este neutralizat în cazul statelor din Zona Euro prin participarea la Eurosistem, ceea ce nu e cazul pentru statele non-euro<sup>119</sup>; *ii*) se pune la îndoială capacitatea Uniunii Bancare de a rupe cercul vicios dintre bănci și datoriile suverane, în condițiile în care Fondul Unic de Rezoluție va avea un nivel mult prea redus (55 miliarde de euro) față de totalul activelor bancare (30 trilioane de euro).

---

<sup>118</sup> Care este autoritatea națională însărcinată cu supraveghere bancară în Cehia.

<sup>119</sup> Urmărind să se arate că participarea la Uniunea Bancară are mai mult sens în cazul statelor care au adoptat euro.

Opțiunea Cehiei față de Uniunea Bancară este în concordanță cu atitudinea autorităților față de adoptarea euro, proiect care a fost pus în așteptare. Astfel, în 2018, guvernul ceh a aprobat recomandarea comună a Ministerului de Finanțe și a Băncii Naționale a Cehiei de a nu mai stabili nicio dată explicită pentru adoptarea monedei unice.

### c) Croația

Croația și-a afirmat clar intenția de a adera la Zona Euro încă de la momentul intrării în UE în 2013, și a făcut pași concreți în acest sens, pe care i-a planificat încă din 2017 în cuprinsul unui document programatic, care reflectă viziunea autorităților naționale cu privire la procesul adoptării monedei comune (*Strategy for the Adoption of the Euro in the Republic of Croatia*, 2017). Documentul respectiv începe cu o declarație fermă, care rezumă rezultatele evaluărilor efectuate de autoritățile naționale, astfel: „Beneficiile adoptării euro în Croația depășesc costurile. În timp ce beneficiile sunt permanente și substanțiale, costurile sunt relativ reduse și se suportă doar la început [...]”.

Cu un an mai târziu față de Bulgaria, respectiv pe 27 mai 2019, Croația a solicitat BCE aderarea la Uniunea Bancară prin aplicarea mecanismului cooperării strânse. În acest scop, BCE împreună cu Banca centrală a Croației (*Hrvatska narodna banka*) au demarat în septembrie 2019 procesul de evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar. Conform declarațiilor de presă ale BCE<sup>120</sup> (BCE, 2019), în sfera de cuprindere a procesului de evaluare au intrat cinci bănci care operează în Croația<sup>121</sup>. La fel ca și în cazul Bulgariei, cele cinci bănci alese nu reflectă topul celor mai importante instituții de credit în funcție de active. Spre exemplu, Hrvatska poštanska banka, una din băncile selectate, era depășită la criteriul valorii activelor totale, la mare distanță, de către Raiffeisenbank, care însă nu a intrat în sfera de cuprindere a exercițiului de evaluare<sup>122</sup>.

Evaluarea cuprinzătoare s-a derulat pe baza informațiilor bilanțiere disponibile la data de 30 iunie 2019 și ar fi trebuit să se finalizeze până în luna mai 2020, însă BCE a anunțat că procesul înregistrează o întârziere datorită crizei Covid-19. De asemenea, la data de 4 iulie 2019, autoritățile din Croația au lansat demersurile oficiale pentru intrarea în Mecanismul

---

<sup>120</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190807~7d4af2bef0.en.html>

<sup>121</sup> Băncile selectate pentru evaluarea cuprinzătoare din Croația sunt: 1) Zagrebačka banka; 2) Privredna banka Zagreb; 3) Erste & Steiermärkische Bank; 4) OTP banka Hrvatska; 5) Hrvatska poštanska banka.

<sup>122</sup> Potrivit datelor statistice BankFocus, la finele anului 2018, activele Hrvatska poštanska banka erau de 2.869 milioane euro, iar ale Raiffeisenbank de 4,405 milioane euro.

Cursului de Schimb II (ERM II), anticamera Zonei Euro. În acest sens, Guvernul împreună cu banca centrală s-au angajat să facă o serie de reforme structurale în economia reală și în sectorul financiar bancar în vederea adoptării monedei comune. Conform declarațiilor autorităților europene, procesul de implementare a acestor angajamente va fi monitorizat de către BCE și de către Comisia Europeană, conform ariilor de competență specifice, decizia de acceptare a Croației în ERM II urmând să fie bazată pe rezultatele acestor evaluări și să fie legată de decizia BCE privind intrarea în mecanismul cooperării strânse (declarația de presă<sup>123</sup> emisă în urma reuniunii Eurogrupului, din 8 iulie 2019, cu privire la drumul Croației către ERM II). Acest lucru înseamnă că intrarea în ERM II și aderarea la Uniunea Bancară vor fi simultane sau aproape simultane. De asemenea, data aderării la Uniunea Bancară este condiționată de implementarea măsurilor ce se vor degaja în urma evaluării cuprinzătoare efectuate de BCE. Conform declarațiilor politice, procesul prin care va trece Croația este același urmat și de Bulgaria, stabilit de Eurogrup în iulie 2018 și, conform principiului egalității de tratament, această abordare va fi aplicată pe viitor oricărui membru care intenționează să adere la ERM II. Croația intenționează ca până la mijlocul anului 2020 să intre în ERM II și în Uniunea Bancară și să devină un membru cu drepturi depline al Zonei Euro nu mai târziu de 2024.

#### **d) Danemarca**

Inițial, până în 2015, autoritățile daneze au sprijinit noul proiect european și s-au declarat în favoarea participării la Uniunea Bancară (Euractiv, 2015). Banca centrală (Danmarks Nationalbank) și-a exprimat opinia în acest sens încă din 2014, apreciind că este necesară aderarea imediată și că incertitudinile sau problemele netranșate încă nu justifică amânarea acestei decizii. Schimbările politice însă au adus la putere partide eurosceptice care, pe fondul opțiunii exprimate de populație în decembrie 2015 cu ocazia referendumului privind implicarea mai profundă a Danemarcei în alte proiecte europene, au decis să amâne orice demersuri concrete pentru aderarea la Uniunea Bancară. Cu toate acestea, noul guvern a dispus înființarea unui comitet de lucru interministerial care să analizeze oportunitatea participării la această construcție europeană. În decembrie 2019, acest comitet și-a prezentat raportul final care, spre deosebire de cazul Suediei, este în mod evident favorabil participării la Uniunea Bancară (*Danish Task Force Concerning Denmark's Possible Participation in*

---

<sup>123</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/08/statement-on-croatia-s-path-towards-erm-ii-participation/>



*the Banking Union*, 2019). Argumentele noi pe care acest comitet la aduce pentru opțiunea participării la Uniunea Bancară sunt următoarele: *i*) Brexit-ul a slăbit influența grupului de state non-euro la nivelul Uniunii Europene, astfel că a crescut pericolul marginalizării acestora; *ii*) noile acte normative aflate în curs de pregătire sau negociere plan european vor afecta oricum cadrul de reglementare aplicabil instituțiilor de credit daneze, chiar și în condițiile menținerii statutului actual. Precizăm că în cazul în care autoritățile ar opta pentru participarea la Uniunea Bancară este necesară consultarea populației printr-un referendum. La fel ca și în cazul Suediei, autoritatea competentă pentru supravegherea prudențială și rezoluția bancară este *The Danish Financial Supervisory Authority* (autoritatea națională de supraveghere financiară).

#### **e) Ungaria**

Ungaria face parte din grupul țărilor în care domină un puternic curent eurosceptic, ce se manifestă inclusiv atunci când este vorba de aprofundarea procesului de integrare în domeniul bancar. Astfel, prin vocea politicianilor și a reprezentanților băncii centrale, Ungaria și-a manifestat opoziția față de aderarea la Uniunea Bancară în mod ferm.

Structura instituțională și operațională a Uniunii Bancare este considerată de către autoritățile maghiare ca fiind inadecvată pentru atingerea obiectivelor pentru care a fost înființată (Szombati<sup>124</sup>, 2017). Printre argumentele acestora se numără următoarele:

- faptul că nu există o autoritate centrală de supraveghere și că responsabilitățile de supraveghere sunt împărțite între autoritățile naționale competente și BCE într-o manieră prea puțin transparentă;
- faptul că implicarea statelor membre care nu fac parte din Zona Euro la procesul de adoptare a deciziilor în materie de supraveghere și macroprudențialitate este limitat, întrucât deciziile ar fi adoptate la nivelul Consiliului Guvernatorilor;
- faptul că mecanismul de management al crizelor (MUR) este cronofag, greoi și birocratic, de natură să pună sub semnul întrebării eficiența și funcționalitatea sa

---

<sup>124</sup> Anikó Szombati a publicat studiul citat mai sus în calitate de reprezentant al *Executive Directorate for Macprudential Policy* din cadrul băncii centrale a Ungariei. Așadar, în această calitate este foarte posibil ca vederile exprimate în studiul respectiv să reflecte într-o mare măsură viziunea instituției unde își desfășoară activitatea.

practică atunci când este nevoie să se aplice imediat, într-un interval de timp foarte scurt;

- că sistemul nu ar fi susținut de un mecanism fiscal adevărat de protecție la nivel european în situații de ultimă instanță, ceea ce ar forța membrii săi să contribuie din resursele proprii în cazul unor crize mai severe, când ar fi de dorit să existe o separare între bugetul unui stat membru și resursele financiare necesare pentru salvarea băncilor localizate pe teritoriul acestuia;
- faptul că nu este clar dacă responsabilitățile de supraveghere și povara costurilor de salvare a băncilor care revine statelor membre vor fi proporționale.

Un exemplu elocvent cu privire la atitudinea oficialilor de rang înalt din Ungaria vis-à-vis de proiectele Uniunii Europene îl reprezintă recenta carte a guvernatorului băncii centrale, György Matolcsy, intitulată „*The American Empire vs. The European Dream. The failure of the Euro*”<sup>125</sup>. Astfel, după ce face apologia superiorității politicilor economice naționale<sup>126</sup> și critică aspru măsurile adoptate de autoritățile europene în ultima de decadă, autorul concluzionează hotărât că „moneda euro nu reprezintă în niciun caz un succes, ci un eșec al Europei” (Matolcsy, 2019).

#### **f) Polonia**

La momentul când au fost demarate consultările preliminare pentru stabilirea elementelor de bază ale conceptului de Uniune Bancară, autoritățile poloneze și-au exprimat sprijinul pentru noul proiect, prin vocea primului ministru, care a făcut o serie de declarații în favoarea unei guvernante bancare mai integrate, cu ocazia reuniunii Consiliului European din iunie 2012. Ulterior, pe măsură ce proiectul a început să capete contur, devenind tot mai limpede că atribuțiile supranaționale de supraveghere vor fi concentrate la BCE, Polonia și-a ajustat poziția. Astfel, la următorul Consiliu European (septembrie 2012), primul ministru a anunțat că țara sa ar putea participa la noua construcție doar dacă va avea un cuvânt de spus în stabilirea arhitecturii acesteia și în procesul de luare a deciziilor din cadrul autorității de supraveghere europene (MUR). Ulterior, criticile la adresa modului de funcționare a noii structuri au venit și din partea președintelui băncii centrale a Poloniei, Marek Belka, care a

---

<sup>125</sup> Publicată în 2019 și prefațată de Victor Orban, prim-ministrul Ungariei.

<sup>126</sup> Care au făcut ca Ungaria să fie, în opinia sa, singurul stat membru al UE care a gestionat cu succes criza financiară globală.

scos în evidență faptul că statele membre cu derogare care ar dori să participe la Uniunea Bancară nu ar avea acces la facilitatea de lichiditate de urgență a BCE (eng. – *Emergency Liquidity Assistance*, ELA) și nici putere în procesul decizional, întrucât nu sunt reprezentate în Consiliul guvernatorilor BCE (Reuters, 2014). De asemenea, acesta a mai afirmat că nu este clar încă dacă aderarea la MUS va afecta competențele naționale în domeniul politicii macroprudențiale. În opinia sa, acestea trebuie să rămână exclusiv la nivelul autorităților naționale, care cunosc mai bine condițiile și specificul local (Financial Times, 2014).

În Polonia, atribuțiile de supraveghere prudențială au fost transferate, începând cu 2008, de la banca centrală la Autoritatea de Supraveghere Financiară (*Komisja Nadzoru Finansowego*, KNF). Sectorul bancar polonez prezintă multe asemănări cu cel din Cehia, iar una dintre acestea - relevantă din perspectiva poziționării față de Uniunea Bancară - este legată de faptul că ambele au trecut cu bine peste criza financiară globală, iar autoritățile și politicienii consideră că acest fapt este în bună măsură meritul instituțiilor naționale însărcinate cu supravegherea bancară. Astfel, chiar KNF a subliniat că performanțele bune ale sectorului bancar în perioada crizei s-au datorat autonomiei ridicate care l-a făcut rezistent la șocurile externe, a nivelului înalt de prudență și a acțiunilor întreprinse de instituțiile statului care au impus băncilor un nivel adecvat de lichiditate și au recomandat majorarea capitalului atunci când a fost nevoie (Profant & Toporowski, 2014). Un exemplu în acest sens este măsura adoptată de KNF în 2011 când a recomandat băncilor să nu plătească dividende și să folosească profitul pentru recapitalizare<sup>127</sup> (KNF, 2011). Datorită situației bune a sectorului bancar, decizia cu privire la participarea sau nu la Uniunea Bancară nu a constituit o prioritate pentru factorii de decizie, astfel încât aceștia nu au fost presați să adopte o poziție oficială clară, preferând să aștepte rezultatele noului proiect (o atitudine de tip „*wait and see*”).

### **g) România**

Încă de la lansarea conceptului de Uniune Bancară, România și-a exprimat explicit interesul de a participa la această construcție, în primul rând prin vocea președintelui său de la acea dată și a reprezentanților oficiali ai Băncii Naționale a României. Astfel, după reuniunea Consiliului European din decembrie 2013, Președintele României, Traian Băsescu, a

---

<sup>127</sup> De altfel, un instrument important al KNF îl reprezintă recomandările adresate entităților supravegheate cu privire la politica de dividende, oportunitatea și modul de alocare a acestora.

declarat „ [...] *Cu această ocazie, am afirmat intenția României de a participa la Uniunea Bancară, având în vedere că pe piața bancară a României își desfășoară activitatea cele mai multe bănci din zona euro, 75% din piață fiind ocupată de bănci din Zona Euro*” (Mediafax, 2013). Ulterior, din prezentările susținute de înalți reprezentanți ai băncii centrale s-a degajat clar ideea că „apartenența la Uniunea Bancară este o alegere naturală”, în condițiile în care 70% din activele nete ale sistemului bancar din România sunt deținute de instituțiile de credit din Zona Euro (Isărescu, 2014) și chiar ar trebui să reprezinte un obiectiv strategic al României (Georgescu, 2014). Conform acestora, pregătirea deciziei de aderare la Uniunea Bancară urma să fie analizată de BNR în parteneriat cu autoritățile care au competențe în acest domeniu (Parlament, Guvern, Ministerul Finanțelor, Autoritatea de Supraveghere Financiară și Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare). În acest scop, în cadrul BNR s-a constituit un *Grup de lucru pentru pregătirea operațională a BNR în vederea aderării României la Uniunea Bancară*, însă rezultatele activității sale nu au fost făcute publice. De asemenea, BNR a prezentat în 2014 un calendar orientativ cu etapele de parcurs pentru participarea la Uniunea Bancară prin mecanismul cooperării strânse, care ar fi urmat să se realizeze în aproximativ de doi ani<sup>128</sup>.

Problematika desfășurării unui exercițiu de evaluare cuprinzătoare a sistemului bancar din România va face obiectul capitolului IV, unde se vor trata pe larg, folosind metode cantitative și aspectele legate de rezultatele probabile din perspectiva necesarului de capital suplimentar.

## **h) Suedia**

După ce Comisia Europeană a făcut public pachetul legislativ pentru înființarea MUS, Suedia a fost una dintre primele țări care a adoptat o poziție foarte vehementă împotriva Uniunii Bancare. Astfel, cu ocazia reuniunii ECOFIN din septembrie 2012 de la Nicosia, ministrul său de finanțe, Anders Borg, a declarat că planurile de instituire a Uniunii Bancare sunt inacceptabile pentru țara sa, invocând în primul rând motive legate de pierderea suveranității (Financial Times, 2012).

Totuși, autoritățile suedeze au decis să urmărească evoluțiile legate de această construcție europeană și să examineze mai în profunzime avantajele și dezavantajele participării la

---

<sup>128</sup> Aceste aspecte vor fi tratate în detaliu la secțiunea 3.3.

Uniunea Bancară, instituind în acest sens în 2017 un grup de lucru interministerial, care însă nu s-a grăbit să-și facă cunoscute rezultatele analizelor efectuate.

Între timp însă, evoluțiile din sectorul bancar suedez au schimbat perspectiva de reflecție asupra problematicii apartenenței la Uniunea Bancară. Astfel, în 2018, cea mai importantă bancă suedeză și una dintre cele mai mari din Europa – Nordea Bank (clasificată de Financial Stability Board ca fiind „bancă de importanță sistemică globală” - G-SII<sup>129</sup>) – și-a mutat sediul la Helsinki, în Finlanda, pentru a beneficia de avantajul unui cadru de reglementare și supraveghere mai stabil, care să-i ofere băncii posibilitatea de a concura de la egal la egal cu celelalte instituții de credit semnificative (Nordea, 2018).

Abia în decembrie 2019, grupul de lucru interministerial însărcinat cu analiza oportunității participării la Uniunea Bancară a finalizat un raport de evaluare care a fost făcut public de autoritățile guvernamentale, însoțit de un rezumat în limba engleză (Government Offices of Sweden, 2019). Documentul nu formulează o recomandare clară cu privire la direcția de urmat, însă sugerează că o decizie în acest sens trebuie să aibă în vedere următoarele aspecte: *i)* pe de o parte, menținerea atitudinii de așteptare ar putea fi potrivită până la clarificarea problemelor legate de Brexit și a designului definitiv al Uniunii Bancare; *ii)* pe de altă parte, este dificil de estimat momentul finalizării complete a Uniunii Bancare și în plus acum este momentul potrivit pentru a impune ajustarea condițiilor de participare, astfel încât țările cu derogare să fie pe picior de egalitate cu statele membre care au adoptat euro. Precizăm că în Suedia, autoritatea competentă pentru supravegherea prudențială și rezoluția bancară este *Finansinspektionen* (autoritatea națională de supraveghere financiară).

### **3.2. Studiu privind relația dintre nivelul de dezvoltare politică și socială și poziționarea statelor membre cu derogare față de Uniunea Bancară**

#### **3.2.1. Datele și indicatorii utilizați pentru analiză**

În literatura de specialitate se manifestă o preocupare constantă pentru a înțelege legăturile dintre indicatorii de dezvoltare economică și gradul de maturitate politică și socială a statelor lumii. Mergând pe modelul propus de Méréo și Piroška (2016) s-a încercat să se cerceteze dacă există o corelație între factorii politico-sociali și deciziile autorităților din statele non-

---

<sup>129</sup> Eng. - *Global Systemically Important Bank*.

euro cu privire la aderarea la Uniunea Bancară. În acest sens, s-a folosit ca variabilă independentă un indice compozit „de bună guvernare”, calculat pe baza a patru indicatori relevanți, ce reflectă câte o dimensiune a capacității statului de a aplica măsuri de bună administrare publică, selectați din baza de date a Băncii Mondiale (*World Bank - The Worldwide Governance Indicators*). Astfel din setul de șase indicatori disponibili, s-au folosit patru care au relevanță pentru nivelul de dezvoltare politică și socială a statului, respectiv:

- a. **„eficacitatea autorităților guvernamentale”** (eng. – *Government Effectiveness*) – reflectă percepțiile cetățenilor cu privire la calitatea serviciilor publice, calitatea activității instituțiilor publice și independența acestora față de presiunile politice, calitatea modului de elaborare și implementare a politicilor publice, precum și credibilitatea autorităților guvernamentale în ceea ce privește angajamentul față de acestea;
- b. **„calitatea reglementării”** (eng. – *Regulatory Quality*) – reflectă percepțiile societății cu privire la capacitatea autorităților de a formula și implementa politici, norme și reglementări care să sprijine progresul economic și să stimuleze dezvoltarea sectorului privat;
- c. **„aplicarea legii”** (eng. – *Rule of Law*) – reflectă percepțiile cu privire la măsura în care societatea are încredere în normele sociale de bază și le respectă; în mod specific, acest indicator urmărește să cuantifice calitatea actului de aplicare a legii, respectarea drepturilor de proprietate, responsabilitatea și eficacitatea forțelor de ordine, calitatea actului de justiției, precum și incidența criminalității;
- d. **„controlul corupției”** (eng. - *Control of Corruption*) – reflectă percepțiile cu privire la măsura în care puterea politică și prerogativele legate de funcțiile publice sunt folosite pentru profitul personal, incluzând aici formele mici sau mari de corupție, precum și „capturarea” statului de către elite sau grupuri de interese.

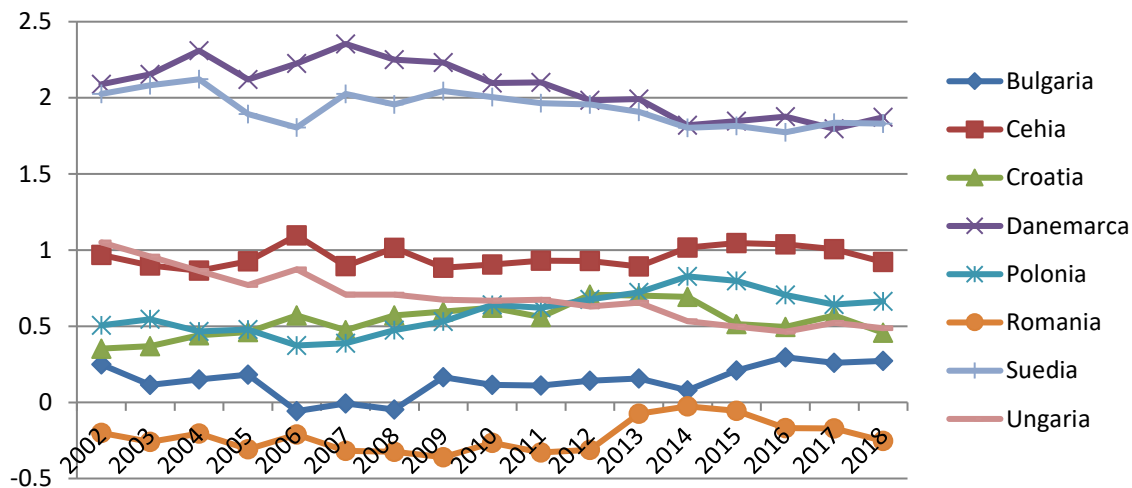
Conform explicațiilor metodologice publicate de Banca Mondială<sup>130</sup>, acești indicatori sunt calculați pe baza răspunsurilor la chestionare specifice, primite din partea a cel puțin 30 de surse individuale, reprezentate de institute independente, organizații neguvernamentale,

---

<sup>130</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

organizații internaționale și companii din sectorul privat. În analiza de mai jos au fost folosite serii de date anuale ce acoperă perioada 2002-2018.

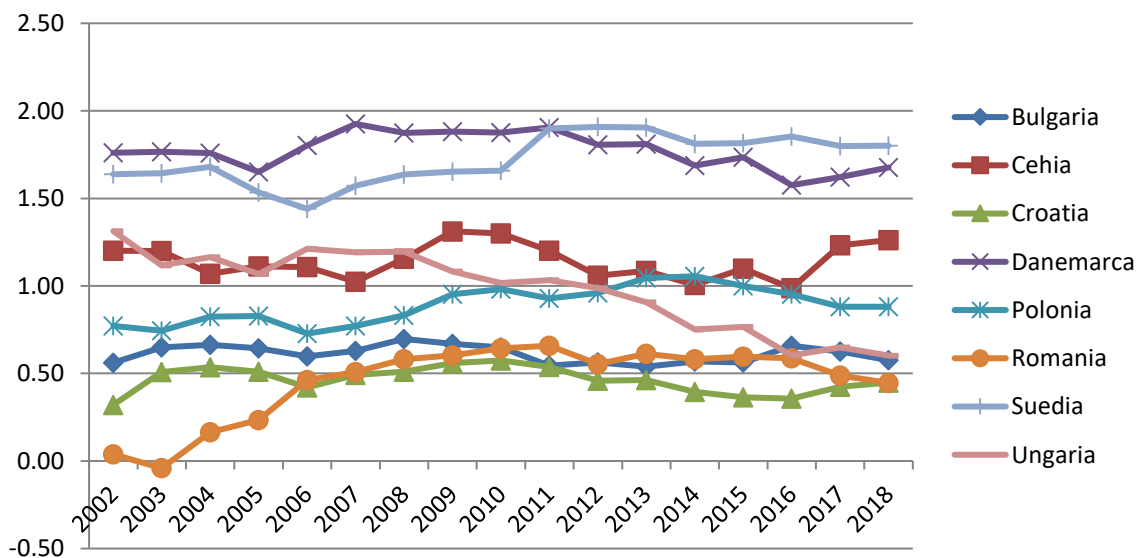
**Figura 15: Indicatorul "eficacitatea autorităților guvernamentale"**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

După cum se observă din graficul de mai sus (figura 15), România se plasează în mod constant pe ultimul loc în ceea ce privește eficacitatea administrativă a autorităților guvernamentale, la distanță considerabilă de restul statelor analizate, în ciuda unei ușoare ameliorări a situației în perioada 2013-2015.

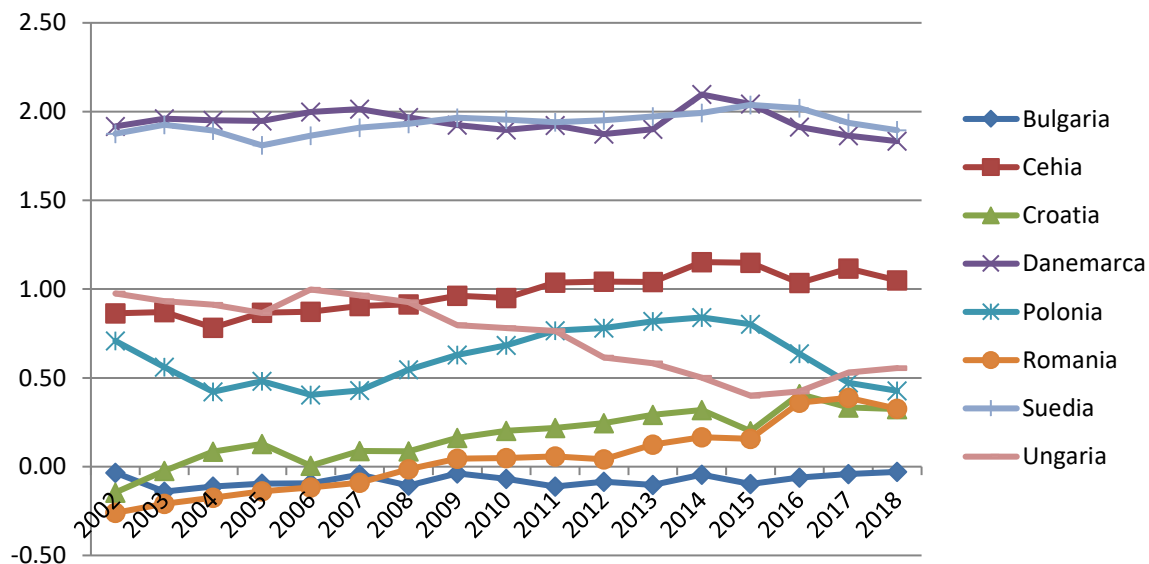
**Figura 16: Indicatorul "calitatea reglementării"**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

În ceea ce privește percepția publică cu privire la calitatea reglementării (figura 16), se remarcă faptul că România a înregistrat progrese substanțiale în perioada de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană, dar se află în continuare în partea inferioară a clasamentului.

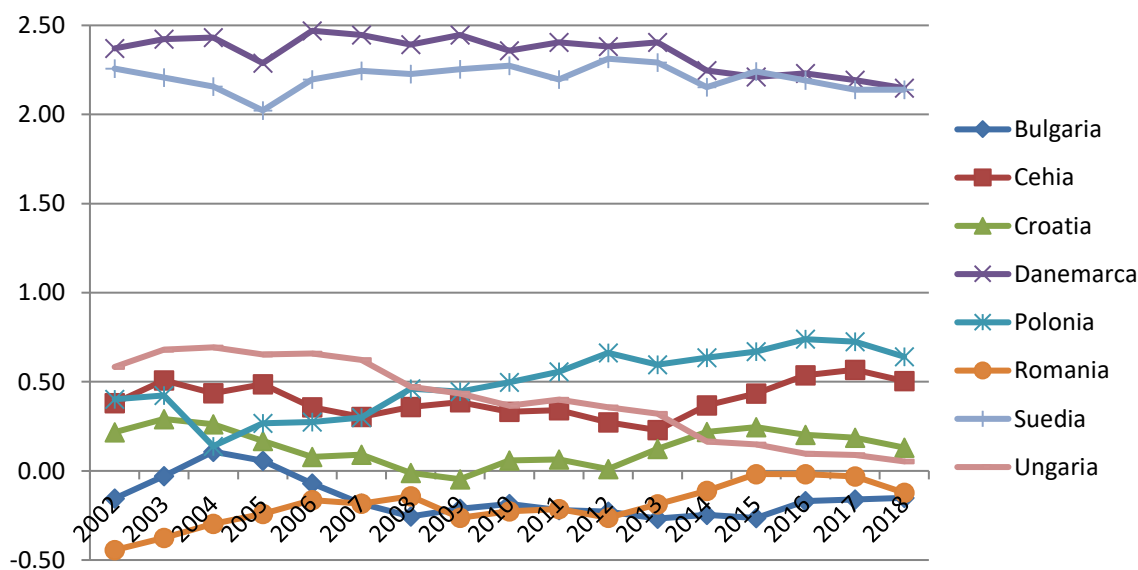
**Figura 17: Indicatorul "aplicarea legii"**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

De asemenea, observăm o îmbunătățire graduală a situației României în ceea ce privește indicatorul legat de aplicarea legii (figura 17), fapt de natură să plaseze țara noastră în plutonul de mijloc, alături de Cehia, Polonia și Ungaria, și deasupra Bulgariei.

**Figura 18: Indicatorul "controlul corupției"**



Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators (WGI)



La indicatorul privind controlul corupției (figura 18), se remarcă faptul că România și Bulgaria se plasează în mod sistematic la coada clasamentului.

În ansamblu, din analiza graficelor de mai sus, se evidențiază pregnant următoarele aspecte: *i)* cele două state nordice (Danemarca și Suedia) se detașează la mare distanță de restul plutonului, ca un exemplu de bună guvernare, fiind clar că acestea fac parte dintr-o altă ligă; *ii)* la polul opus, România, Bulgaria și Croația ocupă în mod constant locurile la coada clasamentului; *iii)* în cazul Ungariei se observă o deteriorare graduală, dar persistentă a celor patru indicatori ce reflectă dimensiuni ale capacității de bună guvernare a statului.

### 3.2.2. Interpretarea rezultatelor

Pentru a surprinde în mod sintetic clasamentul celor opt state analizate, a fost folosit un indice compozit de bună guvernare a statului, calculat ca o medie aritmetică a valorilor medii pentru perioada 2002-2018 a celor patru indicatori menționați anterior.

**Tabelul 3: Relația dintre indicele compozit de bună guvernare și poziția statelor cu derogare față de Uniunea Bancară**

Statul membru	Indicele compozit	Intentia declarata de a participa la UB	
Romania	0.02	da	1
Bulgaria	0.13	da	1
Croatia	0.33	da	1
Polonia	0.65	nu	0
Ungaria	0.70	nu	0
Cehia	0.87	nu	0
Suedia	1.95	nu	0
Danemarca	2.03	nu	0

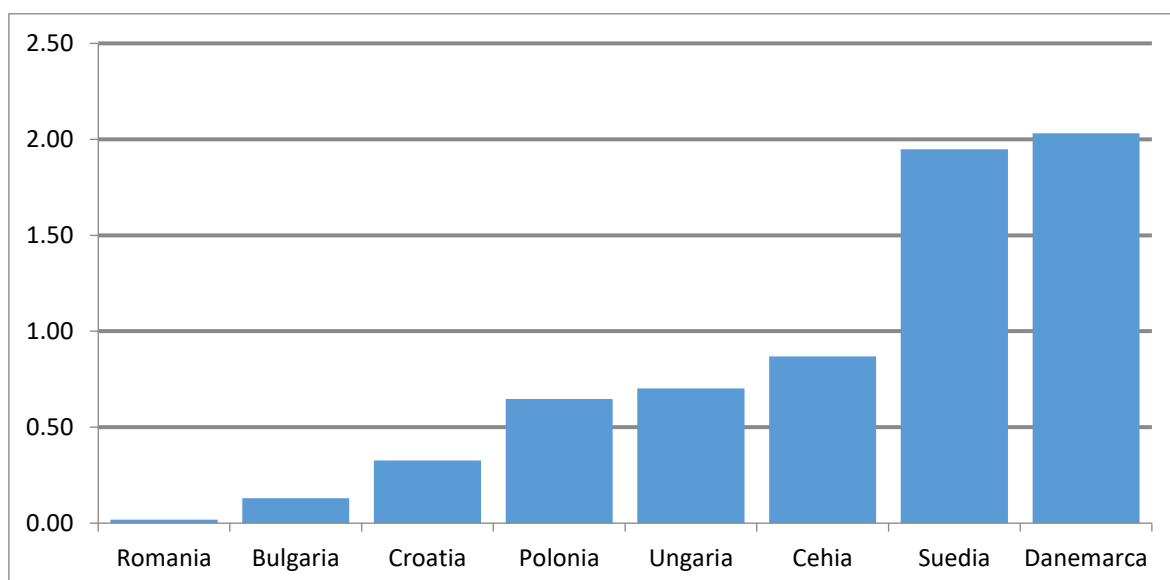
*Sursa: calculele autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators*

În tabelul 3 de mai sus, am notat cu 1 poziția statelor membre în favoarea participării la Uniunea Bancară în viitorul apropiat și cu 0 poziția împotriva acestei opțiuni (rezultată din declarațiile date de reprezentanții autorităților guvernamentale). Se obține astfel un coeficient de corelație Pearson de -0,73 între indicele compozit de bună guvernare a statului și indicatorul privind poziția față de Uniunea Bancară. Statistic, acest rezultat înseamnă că există o corelație puternică, semnificativă statistic și de sens negativ, între intenția sau

decizia de a participa la noul proiect european și calitatea actului de guvernare în statele membre. Altfel spus, cu cât calitatea guvernantei este mai slabă cu atât este mai mare înclinația autorităților naționale de a face parte din structură supranațională a Uniunii Bancare. O explicație a acestui fenomen ar fi că la nivelul statelor cu nivel scăzut de dezvoltare politic și social se conștientizează că transferul prerogativelor la nivel supranațional în materie de reglementare, supraveghere și, la nevoie, redresare și rezoluție a instituțiilor de credit oferă un rezultat mai bun decât păstrarea și exercitarea lor la nivel național.

De altfel, această corelație puternică se poate observa foarte limpede din graficul de mai jos (figura 19) care arată clasamentul celor opt state membre cu derogare analizate în funcție de nivelul indicelui compozit de bună guvernare.

**Figura 19: Clasamentul pe baza indicelui compozit privind buna guvernare a statului**



*Sursa: prelucrarea autorului pe baza datelor Băncii Mondiale, The Worldwide Governance Indicators*

Se remarcă faptul că se formează trei grupe de state: *i*) statele cu o calitate slabă a guvernantei, unde indicele compozit este sub nivelul de 0.5 (maximul îl atinge Croația cu 0,33); acesta grupă este formată din România, Bulgaria și Croația; *ii*) statele cu o calitate medie a guvernantei, unde indicele compozit este între 0,65 și 0,87 (maximul îl atinge Cehia), această grupă este formată din statele central și est-europene care au aderat la Uniunea Europeană în primul val, respectiv Polonia, Ungaria și Cehia; *iii*) statele cu o calitate ridicată a guvernantei, grupă formată din Suedia și Danemarca. Doar statele din

prima categorie au făcut declarații explicite legate de dorința de a participa la Uniunea Bancară în viitorul apropiat.

În plus, sectoarele bancare ale statelor din prima categorie au fost puternic afectate de criza financiară globală (cazul României și Croației) sau, în cazul Bulgariei, de criza bancară națională din 2014 determinată de intrarea în faliment a două instituții de credit. După astfel de experiențe tensionate este normal ca autoritățile să caute soluții și variante de protecție pentru viitor, inclusiv ancore de stabilitate și credibilitate.

De cealaltă parte, sectoarele bancare din Cehia și Polonia au dovedit o reziliență ridicată, trecând cu bine prin criza financiară globală. Pe parcursul perioadei 2009-2019, sectoarele bancare din cele două țări au avut o situație financiară foarte bună. În aceste condiții, este posibil ca autoritățile să își fi creat convingerea că aceste rezultate sunt datorate calității muncii supraveghetorilor naționali, care au gestionat mai bine problemele decât omologii din statele Zonei Euro. O excepție notabilă este însă Ungaria, al cărei sector bancar a fost puternic afectat de criza din 2009, autoritățile fiind nevoite să apeleze pentru ajutor la sprijinul Uniunii Europene și al instituțiilor financiare internaționale. O explicație pentru atitudinea Ungariei vis-à-vis de Uniunea Bancară o constituie fenomenul de cristalizare a ceea ce Johnson & Barnes (2015) numesc „naționalism financiar”, manifestat cu pregnanță în Ungaria după câștigarea alegerilor de către partidul lui Victor Orbán, care conduce țara din 2010 având la bază o platformă naționalist-populistă, ostilă integrării mai aprofundate în Uniunea Europeană (Johnson & Barnes, 2015).

Așadar, poziționarea diferită a statelor membre cu derogare reflectă pe de o parte preferința acestora de a păstra controlul local, într-o măsură cât mai mare, asupra sectorului bancar și pe de altă parte de a utiliza ancora de stabilitate pe care BCE ar aduce-o, inclusiv prin „importul” de credibilitate pe care îl reprezintă participarea la Uniunea Bancară.

### **3.3. Perspectivele participării României la Uniunea Bancară Europeană**

În calitate de stat membru cu derogare, România are posibilitatea de a participa la Uniunea Bancară înainte de momentul adoptării monedei euro, prin mecanismul cooperării strânse cu BCE, în condițiile menționate în Regulamentul privind MUS și conform procedurii detaliate în cuprinsul Deciziei BCE nr. 5/2014 privind cooperarea strânsă cu autoritățile naționale competente din statele membre participante a căror monedă nu este euro.

După adoptarea euro, nu se mai pune problema optării sau nu pentru participarea la Uniunea Bancară, întrucât aceasta va avea loc automat. Mai mult decât atât, proiectul Uniunii Bancare a dobândit o importanță atât de substanțială în peisajul european încât a schimbat inclusiv reperele procesului de adoptarea a monedei comune. Astfel, în urma experienței recente a Bulgariei și Croației, adoptarea euro de către statele membre cu derogare se va face pe viitor doar după participarea la MUS prin mecanismul cooperării strânse. Așadar, acest mecanism a devenit o condiție prealabilă, ce face parte din „anticamera” adoptării euro, alături de Mecanismul Cursului de Schimb II (ERM II).

### **3.3.1. Argumente pro și contra aderării României la Uniunea Bancară**

După cum s-a arătat în secțiunea anterioară, România și-a exprimat interesul de a participa la Uniunea Bancară încă de la momentul lansării acestui proiect, având în vedere avantajele pe care le aduce în planul consolidării pieței unice și al reducerii oportunităților de arbitraj de reglementare și supraveghere. De altfel, Uniunea Bancară a fost gândită ca să își lărgască sfera de cuprindere astfel încât să cuprindă toate statele membre ale Uniunii Europene.

Guvernatorul BNR, Mugur Isărescu, declara în 2014 că „*în condițiile în care băncile din Zona Euro dețin peste 70% din activele nete și din capitalul sistemului bancar din România, apartenența la uniunea bancară apare drept alegerea naturală*” (Isărescu, 2014).

În procesul de adoptare a deciziei legate de participarea la Uniunea Bancară înainte de adoptarea monedei euro trebuie luate în calcul atât avantajele, cât și dezavantajele, problemele/riscurile.

Printre argumentele pro, care pledează pentru o integrare cât mai rapidă în Uniunea Bancară, se pot distinge următoarele:

- a. **Obținerea „unui loc la masă”** - Așa cum s-a arătat în capitolele anterioare, Uniunea Bancară a produs și va produce în continuare efecte asupra sectorului bancar din România, indiferent dacă țara noastră are sau nu statut de membru al acestui „club”. În consecință, este preferabil și rațional să participi din interior la procesul de adoptare a deciziilor care oricum vor afecta din plin sectorul bancar românesc (Cărămidariu, 2015). În plus, Uniunea Bancară nu este un proiect complet finalizat. Încă se lucrează la pilonul III – SEGD și se fac îmbunătățiri în mod continuu la celelalte componente. Din acest punct de vedere, este preferabil să participi în mod activ la construcția unui

mecanism căruia va trebui oricum să i te alături la un moment dat. În plus, ieșirea Marii Britanii din Uniunea Europeană (Brexit) a slăbit substanțial influența grupului statelor cu derogare în cadrul Uniunii, astfel că a crescut pericolul marginalizării acestora, care ar putea să fie considerate în curând „periferia UE”;

- b. ***Ar reprezenta un pas esențial în direcția adoptării euro*** - Experiența Bulgariei și a Croației ne arată că aderarea la ERM II, care reprezintă anticamera adoptării euro, este condiționată și de intrarea în mecanismul cooperării strânse cu BCE<sup>131</sup> (Eurogrup, 2019). Teoretic, adoptarea euro se poate realiza după ce statul membru solicitant a petrecut doi ani în cadrul ERM II, fără tensiuni în evoluția cursului de schimb. Din punct de vedere practic însă, de la momentul intrării în ERM II și până la adoptarea efectivă trebuie să treacă cel puțin trei ani. Așadar, în cazul în care autoritățile române iau o decizie cu privire la adoptarea euro, trebuie să stabilească planuri realiste care să țină cont de această perioadă de trei ani, precum și de perioada de pregătire necesară pentru intrarea în ERM II și în MUS. Mai multe detalii despre aceste aspecte vor fi prezentate în secțiunea următoare;
- c. Este de așteptat ca apartenența la Uniunea Bancară să reprezinte o ***ancoră de stabilitate*** pentru sectorul bancar din România, ce ar putea consolida încrederea piețelor internaționale în sistemul financiar și implicit în economia țării noastre, contribuind la sprijinirea unei creșteri sustenabile a creditării și a activității economice. Cu toate că BNR este o instituție care se bucură de prestigiu în plan intern și extern, pentru investitorii și deponenții străini BCE are o reputație sporită. În plus, apartenența BNR la MUS ar putea atenua presiunea politică asupra sectorului bancar, manifestată în ultima decadă printr-o efervescentă a inițiativelor legislative populiste, ce au creat incertitudine legislativă și, conform declarațiilor unui înalt oficial al BNR, „o *tendință de reglementare dezechilibrată în sensul supra-protejării consumatorilor,[...] de stimularea unui comportament caracterizat printr-o responsabilitate scăzută din partea debitorului, cu creșterea gradului de nerambursare a creditelor*” (Georgescu, 2018). Un studiu realizat de KPMG și publicat în februarie 2020 (KPMG, 2020) cu

---

<sup>131</sup> La reuniunea din 8 iulie 2019, cu ocazia analizei cererii depuse de către Croația de intrare în ERM II, miniștrii de finanțe ai Zonei Euro au cerut ca acest proces să fie simultan cu intrarea în mecanismul cooperării strânse cu BCE, menționând următoarele “*Procesul [n.n.de aderare la ERM II] este în linie cu cel urmat de Bulgaria așa cum s-a discutat și aprobat la reuniunea Eurogrup-ului din iulie 2018. Pe viitor, vom continua să urmărim aceeași abordare pentru statele membre care vor dori să adere la ERM II, pentru a respecta principiul egalității de tratament*”.

privire la efectele potențiale ale unui nou set de proiecte legislative, aflat în dezbatere în Parlamentul României, care vizează sectorul bancar, ajungea la următoarele concluzii: *i)* adoptarea respectivelor proiecte va determina în mod direct creșterea creditelor neperformante și reducerea accesului la creditare al populației; *ii)* în mod indirect, lipsa predictibilității legislative poate avea consecințe negative asupra mediului de afaceri și a investițiilor, creșterea riscului de țară cu efecte asupra costului de finanțare a statului român (creșterea serviciului datoriei publice);

- d. Ar putea înlătura un posibil stimulent pentru dezintermediere din partea marilor grupuri bancare europene și ar conduce la o piață mai competitivă prin reducerea distorsiunilor și a barierelor de intrare<sup>132</sup>. Statele care decid să rămână în afara Uniunii Bancare se vor confrunta cu riscul ca băncile mari să urmărească să își mute sediul în statele membre din Uniunea Bancară, pentru a beneficia de avantajul unui cadru de reglementare și supraveghere mai stabil, care le oferă posibilitatea de a concura de la egal la egal cu celelalte instituții de credit semnificative. Un astfel de scenariu a avut loc în anul 2018 în Suedia, unde una din cele mai mari bănci europene – Nordea Bank (clasificată de FSB ca fiind „bancă de importanță sistemică globală” - G-SII ) – și-a mutat sediul la Helsinki, în Finlanda. Explicația pe care conducerea băncii a dat-o pentru această decizie a fost următoarea: *„Mutarea în Uniunea Bancară este un pas strategic semnificativ în procesul nostru de transformare ce asigură un mediu de reglementare echitabil, stabil și predictibil, la egalitate cu concurenții noștri europeni”* (Nordea, 2018);
- e. O supraveghere mai viguroasă, conformă cu cele mai înalte standarde în domeniu, a marilor grupuri bancare, de pe o poziție mai puternică. Participarea la MUS ar putea conduce la o supraveghere mai eficientă, prin îmbunătățirea accesului la informații, reducerea fricțiunilor dintre supraveghetori și eliminarea paralelismului în ceea ce privește supravegherea grupurilor bancare considerate semnificative, ce își au originea în Zona Euro, precum și prin eliminarea posibilității de arbitraj de reglementare.

Chiar și în condițiile în care România ar adera la Uniunea Bancară, va exista în continuare o anumită marjă de autonomie a autorităților naționale care vor păstra competențele pentru identificarea „altor instituții de importanță sistemică” (O-SII) și stabilirea amortizoarelor de

---

<sup>132</sup> Participarea la MUS este privită de piețele financiare ca un element suplimentar de siguranță, care cântărește în evaluarea băncilor în cauză, influențând costul la care acestea se finanțează.

capital aferente. De asemenea, o serie de alte instrumente macroprudențiale rămân în atribuțiile BNR, deși dezvoltarea ulterioară a Uniunii Bancare ar putea modifica în viitor acest aranjament.

Totuși, simpla apartenență la Uniunea Bancară nu garantează obținerea unor rezultate superioare în sectorul bancar, așa cum nici adoptarea monedei euro nu determină în mod automat o creștere a performanțelor economice, după cum am argumentat anterior în lucrarea „*Was Euro the magic wand for economic growth? An analysis of the real benefits of Euro adoption for the New Member States*” (Holobiuc & Mihai, 2019).

Printre dezavantaje și riscuri se pot număra următoarele:

- a. Reducerea puterii de decizie rămase la nivel național în domeniul supravegherii prudențiale și al rezoluției bancare, la care se adaugă și teama autorităților naționale de a fi lipsite de relevanță în procesul decizional de la nivelul Uniunii Bancare. Având în vedere că sectorul bancar din România este extrem de redus comparativ cu cel al țărilor care formează nucleul Zonei Euro, respectiv Germania, Franța, Italia, Spania și statele Benelux, este posibil ca BCE să se concentreze mai mult pe această zonă și să acorde mai puțină importanță băncilor din statele membre cu derogare;
- b. Posibila apariție a unor presiuni asupra structurii bancare din statele membre neparticipante, în sensul transformării filialelor în sucursale;
- c. Posibila erodare pe termen mediu a nivelurilor indicatorilor de prudență bancară din statele membre din afara zonei euro, aflați acum peste nivelurile înregistrate în statele de origine ale băncilor-mamă;
- d. Introducerea unor costuri noi pentru băncile care operează în România, legate de taxele de supraveghere, care se vor transfera în final către clienți. Pentru a avea o orientare cu privire la nivelul acestor taxe de supraveghere, menționăm că în 2019 valoarea totală a acestora a fost 576.020.336 de euro, repartizată astfel: suma de 524.196.987 de euro a fost suportată de către instituțiile de credit considerate semnificative (112 entități, ceea ce înseamnă o medie de cca. 4,68 milioane de euro/entitate) și 51.823.349 de euro de către instituțiile mai puțin semnificative (2440 entități). Trebuie să ținem cont însă că nivelul taxelor se calculează individual, pentru fiecare instituție de credit la cel mai înalt nivel de consolidare, în funcție de importanța băncii (reflectată de valoarea totală a activelor) și de profilul de risc (reflectat de valoarea totală a expunerii la risc, calculată conform art. 92, alin.(3) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013). Pentru

a avea o înțelegere mai clară a nivelului acestor taxe pe care instituțiile de credit - persoane juridice române - ar putea să le plătească în viitor BCE, am realizat o estimare, pentru un scenariu contrafactual, în situația în care România ar fi participat în 2019 la Uniunea Bancară. În acest sens, au fost calculate taxele de supraveghere pentru instituțiile de credit s-ar fi putut califica drept semnificative, respectiv primele trei cele mai importante bănci din România după valoarea activele: 1) Banca Transilvania S.A.; 2) BCR S.A. și 3) BRD - Groupe Société Générale S.A.

Pentru realizarea acestor calcule (ale căror rezultate sunt prezentate mai jos), a fost aplicată procedura de estimare recomandată de BCE<sup>133</sup>, folosind datele bilanțiere ale respectivelor instituții de credit la data de 31.12.2019, preluate din situațiile financiare publicate pe *website*-urile acestora și din baza de date BankFocus.

**Tabelul 4: Estimări privind taxele de supraveghere aplicabile instituțiilor de credit din România care ar putea fi considerate semnificative**

Nr. crt.	Denumirea instituției de credit	Active totale (mil. euro)	Active ponderate la risc (mil. euro)	Taxa de supraveghere plătită BCE (în euro)		
				Componenta minimă	Componenta variabilă	Total
1.	Banca Transilvania	19.162,375	10.870,15	455.823	622.773	<b>1.078.597</b>
2.	Banca Comercială Română (BCR)	15.655,93	8.576,79	455.823	498.031	<b>953.854</b>
3.	BRD-Groupe Société Générale	12.069,26	6.086,99	455.823	365191	<b>821.015</b>

*Sursa: calculele autorului pe baza datelor din rapoartele anuale ale băncilor, BCE și baza de date BankFocus*

Având în vedere rezultatele financiare obținute în 2019 (spre exemplu, în cazul Băncii Transilvania, profitul net aferent anului financiar 2019 a fost de circa 1,6 miliarde de lei, echivalentul a 335 milioane de euro) apreciem că nivelul taxelor de supraveghere nu ar reprezenta un impediment semnificativ pentru activitatea acestor instituții de credit.

<sup>133</sup> Metodologia de estimare a taxei de supraveghere este disponibilă pe website-ul BCE, la secțiunea “How is the annual supervisory fee calculated?”  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/calculator/html/index.en.html>



În continuare, au fost calculate taxele și pentru următoarele trei bănci după active, respectiv UniCredit Bank, Raiffeisen Bank și CEC Bank. În scenariul în care România ar fi participat la MUS, acestea ar fi făcut parte din categoria instituțiilor mai puțin semnificative, însă cu active de peste 1 miliard de euro<sup>134</sup>.

**Tabelul 5: Estimări privind taxele de supraveghere pentru primele trei instituții de credit mai puțin semnificative din România**

Nr. crt.	Denumirea instituției de credit	Active totale (mil. euro)	Active ponderate la risc (mil. euro)	Taxa de supraveghere plătită BCE (în euro)		
				Componenta minimă	Componenta variabilă	Total
1.	Unicredit Bank	10.764,80	5.023,03	2.110	115.587	<b>117.698</b>
2.	Raiffeisen Bank	9.162,33	4.801,84	2.110	104.358	<b>106.498</b>
3.	CEC Bank	6.286,15	3.211,31	2.110	70.708	<b>72.818</b>

*Sursa: calculele autorului pe baza datelor din rapoartele anuale ale băncilor, BCE și baza de date BankFocus*

Precizăm că valorile de mai sus au doar un rol orientativ. Nivelul efectiv al taxelor de supraveghere este calculat anual de BCE pe baza informații financiare detaliate pe care băncile din statele participante la Uniunea Bancară le pun la dispoziție. De asemenea, aceste taxe diferă de la an la an, în funcție de o serie de factori, dintre care cei mai importanți sunt: cheltuielile înregistrate de BCE cu activitatea de supraveghere prudențială, numărul de instituții de credit, evoluțiile în situațiile financiare și prudențiale ale acestora.

- e. Creșterea poverii administrative pentru BNR, precum și a complexității procesului decizional pentru activitățile privind supravegherea, redresarea și rezoluția instituțiilor de credit. Din analiza efectuată cu privire la variația personalului angajat în cadrul autorităților naționale responsabile de supravegherea prudențială (ANC) din Zona Euro, înainte (anul 2012) și după operaționalizare MUS (anul 2017), reiese faptul că structura organizatorică a acestor autorități nu s-a redus după punerea în

<sup>134</sup> Calculul taxelor de supraveghere pentru instituțiile de credit mai puțin semnificative se face în mod diferit dacă valoarea activelor depășește 1 miliard de euro.

funcțiune a MUS, ci dimpotrivă a crescut semnificativ, în medie cu 7% (detaliile se găsesc în anexa nr. 2);

- f. Va exista un dezechilibru din perspectiva drepturilor și obligațiilor între statele care au adoptat moneda euro și cele cu derogare. Astfel, statele cu derogare nu sunt reprezentate în Consiliul guvernatorilor al BCE, organul suprem de decizie al MUS, și nici nu au drept de acces la facilitatea de lichiditate de urgență în euro a BCE (eng. – *Emergency Liquidity Assistance*, ELA), în cazul în care băncile care operează pe teritoriul lor se confruntă cu dificultăți de lichiditate pe euro;
- g. Este posibil ca băncile din România ce vor fi considerate semnificative să își reducă activitatea de creditare pentru a își diminua bilanțul și a își îmbunătăți în acest fel indicatorii prudențiali de adecvare a capitalului, acest fenomen fiind remarcat și în Zona Euro după lansarea MUS, după cum ne arată studiul lui Fiordelisi *at al.* din 2017. Totuși, ținând cont de nivelul relativ ridicat de capitalizare al acestor entități, situat peste media băncilor din Zona Euro, apreciem că acest risc este redus;
- h. Intrarea în mecanismul cooperării strânse cu BCE este condiționată de efectuarea în prealabil a exercițiului de evaluare cuprinzătoare, care implică costuri și eforturi suplimentare atât pentru BNR, cât și pentru instituțiile de credit selectate pentru a intra în sfera de cuprindere a evaluării. În plus, rezultatele evaluării ar putea semnala slăbiciuni ale sectorului bancar și ar putea reclama majorarea bazei de capital – aceasta ar putea reprezenta o problemă în cazul instituțiilor de credit cu capital de stat (CEC Bank sau Eximbank), în condițiile în care economia românească este puternic afectată de criza generată de pandemia de Covid-19.

### **3.3.2. Procedura cooperării strânse cu Banca Centrală Europeană**

Este important de evidențiat că decizia de participarea la MUS prin mecanismul cooperării strânse, chiar dacă este declanșată la cererea statului solicitant, nu este automată și nici unilaterală. Întrucât participarea atât la MUS, cât și la MUR implică transferul unor prerogative legate de supravegherea sistemului bancar și rezoluția instituțiilor de credit de la nivel național către nivelul supranațional, sunt necesare angajamente ferme din partea statului solicitant în sensul respectării viitoarelor decizii ale instituțiilor Uniunii Bancare și modificării în consecință a cadrului juridic național relevant.

De asemenea, din punct de vedere juridic, mecanismul cooperării strânse privește exclusiv BCE și MUS. În cazul MUR, acest concept nu există – odată ce statul solicitant intră în cooperare strânsă cu BCE, va participa automat și la MUR.

Cererea de inițiere a cooperării strânse se notifică BCE, Comisiei Europene, ABE și celorlalte state membre și trebuie formulată cu cel puțin 5 luni înainte de data preconizată pentru aderarea la MUS. În cadrul cererii de inițiere a cooperării strânse, România ar urma să transmită către BCE următoarele documente:

a) Cererea oficială de aderare, conform modelului din anexa I la Decizia BCE nr. 5/2014 din care să reiasă:

- angajamentul României că BNR va respecta toate instrucțiunile, orientările, măsurile sau solicitările BCE cu privire la entitățile supravegheate;
- angajamentul României că va adopta legislația națională relevantă pentru a se asigura că actele juridice emise de BCE în baza Regulamentului privind MUS sunt obligatorii și aplicabile în România și că BNR va fi obligată să adopte orice măsură referitoare la entitățile supravegheate, solicitată de BCE;
- angajamentul României că va furniza la cererea BCE, oricând după notificarea către BCE a cererii de cooperare strânsă și înainte de stabilirea cooperării strânse, precum și în orice moment ulterior, toate informațiile solicitate de BCE pentru îndeplinirea atribuțiilor de supraveghere sau pentru realizarea exercițiului de evaluare cuprinzătoare.

În Decizia BCE nr. 5/2014 nu se precizează cine trebuie să semneze cererea respectivă din partea statului solicitant. În cazul Bulgariei și al Croației, documentul respectiv a fost semnat de către guvernatorul băncii centrale, care îndeplinește și funcția de autoritate națională competentă, alături de ministrul finanțelor publice. În ceea ce privește modalitatea de notificare a părților menționate în procedura BCE, în cazul Bulgariei cererea a fost adresată BCE și a fost transmisă în copie către comisarul european responsabil pentru moneda euro, stabilitate financiară, servicii financiare și uniunea piețelor de capital (Valdis Dombrovskis), ca reprezentant al Comisiei Europene, către președintele ABE și către președintele ECOFIN, ca reprezentant al celorlalte state membre.

b) Cererea de aderare trebuie să fie însoțită de o serie de anexe, după cum urmează:

- copie după proiectul de modificare/amendare corespunzătoare a legislației naționale relevante, inclusiv varianta în limba engleză. Prin legislația națională relevantă se înțelege în primul rând setul de legi ce reglementează prerogativele autorităților naționale responsabile pentru supravegherea prudencială, rezoluția bancară, schemele de garantare a depozitelor, precum și legislația aplicabilă instituțiilor de credit prin care se transpune pachetul CRD IV/CRR;
- solicitarea avizului prealabil al BCE cu privire la proiectul legislativ sus-menționat;
- angajamentul României că va notifica BCE, conform modelului din Anexa II la Decizia BCE nr. 5/2014, imediat după ce legislația națională relevantă a intrat în vigoare și că va transmite BCE o confirmare scrisă, care va include o opinie juridică din care să rezulte că actele juridice emise de BCE, în baza Regulamentului privind MUS sunt obligatorii și aplicabile în România și că BNR va fi obligată să adopte orice măsură referitoare la instituțiile de credit, solicitată de BCE;
- orice alte documente necesare evaluării cererii și orice informații solicitate de BCE în vederea evaluării caracterului semnificativ al instituțiilor de credit și pentru realizarea evaluării cuprinzătoare.

Deși în Decizia BCE se menționează că documentația enumerată mai sus însoțește solicitarea (cererea) de a iniția o cooperare strânsă, în practica de până în prezent, respectiv în cazul Bulgariei și al Croației, o mare parte din aceasta s-a transmis ulterior. Astfel, în cazul Bulgariei cererea oficială a fost trimisă pe data de 18 iulie 2018, iar unele proiecte de modificare a legislației primare s-au trimis în august și octombrie 2018. În cazul Croației, cererea oficială a fost depusă pe data de 27 mai 2019, iar proiectele de modificare a legii băncii centrale și a legii bancare au fost trimise BCE spre avizare pe 29 ianuarie 2020.

Intrarea în mecanismul cooperării strânse cu BCE va da dreptul țării noastre să fie reprezentată în structurile de guvernare ale Uniunii Bancare, după cum urmează:

- în ceea ce privește MUS, un reprezentant al autorității naționale competente, respectiv al BNR, va face parte din Consiliul de supraveghere al BCE și va participa la procesul decizional în materie de supraveghere, dispunând de un vot în cadrul Consiliului. De asemenea, reprezentantul BNR va face parte și din Grupul de Mediere instituit pentru a asigura separarea atribuțiilor de politică monetară de cele de supraveghere;
- în ceea ce privește MUR, BNR în calitate de autoritate națională de rezoluție va fi reprezentată în Comitetului Unic de Rezoluție de un oficial care are dreptul la un vot.

Potrivit art. 7(6) din Regulamentul privind MUS, un stat cu derogare participant poate solicita BCE să înceteze cooperarea strânsă în orice moment după expirarea unui termen de trei ani de la data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a deciziei adoptate de BCE pentru stabilirea cooperării strânse. În cazul încetării cooperării strânse cu BCE nu va putea fi inițiată o nouă cooperare strânsă înainte de expirarea unui termen de trei ani de la data publicării în Jurnalul Oficial a deciziei BCE de încetare a cooperării strânse.

În situația ipotetică în care Consiliul guvernatorilor obiectează la un proiect de decizie a Consiliului de supraveghere, iar BNR își manifestă dezacordul față de obiecția Consiliului guvernatorilor, BNR va fi nevoită ca în termen de 5 zile de la data la care Consiliul guvernatorilor își confirmă obiecția să se pronunțe asupra faptului că orice decizie luată în urma modificării proiectului de decizie inițial nu are caracter obligatoriu în ceea ce o privește. În acest caz, BCE poate decide suspendarea sau încetarea cooperării strânse cu statul membru. În cazul în care BNR nu este de acord cu un proiect de decizie a Consiliului de supraveghere, iar Consiliul Guvernatorilor decide menținerea proiectului de decizie, România poate solicita BCE încetarea cooperării strânse, cu aplicare imediată, și nu va fi obligată să respecte decizia Consiliului de supraveghere care face obiectul disputei.

În cazul în care, în termen de 15 zile de la notificarea unui avertisment din partea BCE, nu sunt luate măsuri corective, BCE poate suspenda sau înceta cooperarea strânsă cu România. BCE poate lua decizia de a transmite un avertisment dacă nu se ia nicio măsură corectivă decisivă în următoarele situații: (i) atunci când, în opinia BCE, condițiile de participare la MUS nu mai sunt îndeplinite; sau (ii) atunci când, în opinia BCE, autoritatea națională competentă nu acționează în conformitate cu instrucțiunile BCE.

### **3.3.3. Precizări privind modificările legislative ce se impun în perspectiva aderării României la Uniunea Bancară**

Înainte de a face demersurile procedurale pentru inițierea procesului de intrare în mecanismul cooperării strânse, autoritățile din România trebuie să pregătească modificările legislative în vederea transferului unor prerogative la nivel supranațional. Acest efort se anunță a fi unul complicat și de durată, având în vedere complexitatea cadrului legislativ național, precum și numărul mare de instituții și autorități implicate. În urma analizei efectuate asupra legislației primare, au fost identificate următoarele acte ce se impun a fi modificate pentru adaptarea la MUS:

- Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României (Statut BNR);
- OUG nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 227/2007;
- OUG nr. 98/2006 privind supravegherea suplimentară a instituțiilor de credit, a societăților de asigurare și/sau de reasigurare, a societăților de servicii de investiții financiare și a societăților de administrare a investițiilor dintr-un conglomerat financiar, cu modificări și completările aduse prin Legea nr. 272/2013;
- Legea nr. 311/2015 privind schemele de garantare a depozitelor și Fondul de garantare a depozitelor bancare;
- Legea nr. 312/2015 privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul financiar;
- Legea nr. 12/2017 privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național;
- Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Având în vedere competențele sale, BNR ar trebui să aibă un rol central în gestionarea acestui proces complex de adaptare legislativă, în colaborare cu Autoritatea de Supraveghere Financiară, Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției. Proiectele actelor legislative modificate trebuie traduse în limba engleză și transmise BCE pentru evaluare și avizare prealabilă<sup>135</sup>, înainte de a fi promovate către Parlament în procedura de adoptare legislativă.

Pe lângă actele legislative menționate mai sus, și reglementările ce formează legislația secundară urmează același traseu: mai întâi identificarea celor care se impun a fi modificate, apoi elaborarea proiectului de amendare, transmiterea proiectului către BCE spre aviz, încorporarea observațiilor BCE și în cele din urmă adoptarea și publicarea lor în Monitorul Oficial. Tot acest proces poate dura chiar câțiva ani, după cum ne arată cazul Bulgariei, unde

---

<sup>135</sup> Analiza de către BCE a proiectelor legislative poate dura câteva luni. Spre exemplu, în Bulgaria, proiectul amendamentelor legislative cu privire la statutul băncii centrale și legea bancară a fost transmis BCE pe data de 18 iulie 2018, iar avizul BCE a fost emis pe 9 noiembrie 2018. De asemenea, trebuie ținut cont de faptul că avizul poate să cuprindă observații ce reclamă modificarea proiectului

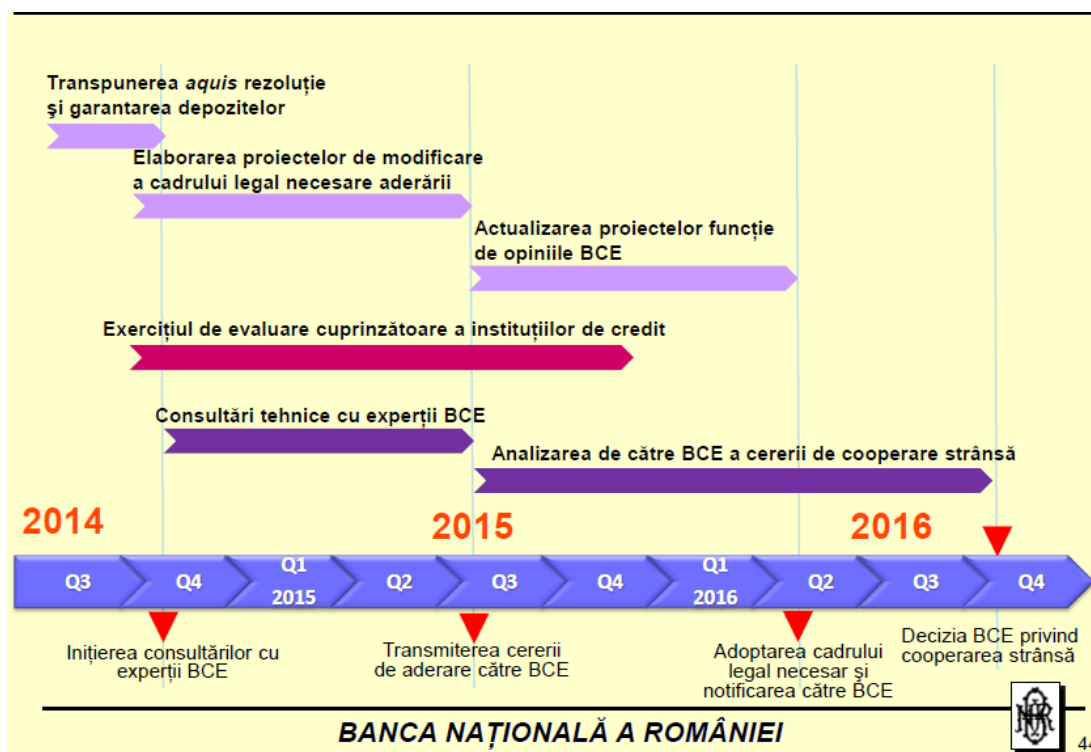
la sfârșitul anului 2019, acest demers de modificare a legislației secundare nu fusese finalizat în condițiile în care Bulgaria a depus cererea de participare la MUS în iulie 2018.

### 3.3.4. Un posibil calendar de aderare a României la Uniunea Bancară. Implicații cu privire la calendarul adoptării monedei euro

Până la momentul elaborării acestei lucrări (iunie 2020), în spațiul public erau disponibile două documente elaborate de către autoritățile naționale cu privire la un posibil calendar pentru aderarea țării noastre la Uniunea Bancară.

Primul document reprezintă o încercare a BNR, datând din 2014, de schițare a unui posibil calendar orientativ cu principalele etape ale procesului de aderare a României la MUS, pe care îl redau mai jos (Georgescu, 2014). Al doilea document este „Planul Național de adoptare a monedei euro”, care preia în fapt informațiile din materialul BNR și le detaliază suplimentar (acest document este analizat în secțiunea următoare).

**Figura 20: Schița unui calendar orientativ pentru procesul de aderare la MUS propusă de BNR**



Sursa: BNR, prezentarea Prim-viceguvernatorului Florin Georgescu (2014)

După cum se observă în schița propusă de BNR în 2014, întregul proces de aderare la Uniunea Bancară era estimat să se întindă pe un orizont de circa doi ani, cu următoarele etape intermediare:

- a. Elaborarea cadrului legal necesar ar fi urmat să dureze circa 12 luni. În această etapă urma să aibă loc elaborarea proiectelor legislative pentru modificarea/adaptarea corespunzătoare a actelor normative relevante;
- b. Transmiterea cererii de inițiere a cooperării strânse către BCE, după ce a fost finalizată etapa elaborării cadrului legislativ relevant. Așadar deducem că schița elaborată de BNR pleacă de la premisa că proiectele legislative trebui să însoțească în mod obligatoriu cererea de inițiere a cooperării strânse, ipoteză care însă a fost infirmată de cazul Bulgariei și al Croației;
- c. În paralel cu etapa de elaborare a legislației ar urma să se desfășoare exercițiul de evaluare cuprinzătoare a instituțiilor de credit selectate de BCE – acesta fiind estimat de BNR să dureze circa 18 luni;
- d. Adoptarea cadrului legal necesar, după obținerea avizului BCE era estimată să dureze circa 12 luni.

Între momentul adoptării cadrului legal necesar și respectiv momentul emiterii de către BCE a deciziei de stabilire a cooperării strânse cu BNR, pe schița publicată de BNR apare un interval de gol de cca. 5 luni, care probabil era dedicat notificării cu privire la adoptarea legislației și emiterii opiniei juridice cerute de Decizia BCE nr. 5/2014 și unui eventual schimb de informații suplimentare.

Experiența Bulgariei și a Croației ne arată că schița de calendar imaginată de BNR în 2014 pentru scenariul intrării în mecanismul cooperării strânse cu BCE într-o perioadă de doi ani deși poate fi considerată ambițioasă, este însă fezabilă, dacă se reușește mobilizarea adecvată a tuturor instituțiilor implicate și există suficientă voință politică.

Astfel, în ceea ce privește durata procesului de evaluare cuprinzătoare, prezintă mai multă relevanță pentru România experiența Bulgariei<sup>136</sup>. După cum s-a arătat anterior, în cazul Bulgariei procesul de evaluare cuprinzătoare a durat în mod efectiv 9 luni (a demarat în noiembrie 2018 și s-a finalizat în iulie 2019). Însă ar trebui să fi avute în vedere anumite

---

<sup>136</sup> În cazul Croației, procesul de evaluare a fost afectat de măsurile de prevenție luate în criza Covid -19.



particularități ale statului vecin: Bulgaria mai trecuse anterior printr-un asemenea exercițiu, astfel că atât autoritatea națională de supraveghere, cât și instituțiile de credit acumulasera deja un nivel relevant de expertiză în domeniu, iar sectorul bancar din Bulgaria este mult mai redus decât cel din România<sup>137</sup>. Așadar, apreciem că un termen de 12 luni ar putea fi rezonabil pentru realizarea efectivă a evaluării cuprinzătoare în România.

Însă mai sunt de luat în calcul două aspecte, care nu apar pe schița de calendar a BNR: *i*) perioada de pregătire a exercițiului de evaluare cuprinzătoare; și *ii*) perioada post-evaluare.

Astfel, în ***perioada de pregătire*** ar trebui să aibă loc discuțiile cu BCE pentru stabilirea unor detalii practice legate de aplicarea metodologiei de evaluare<sup>138</sup> și de modul concret de împărțire a sarcinilor și a costurilor. Așa cum am arătat anterior în lucrarea „*The Compliance of the Romanian Leu with the Exchange Rate Stability Criterion: A Hypothetical Assessment*”, etapa discuțiilor pregătitoare cu BCE este foarte importantă pentru a înțelege pe deplin nivelul real al exigențelor BCE, în special a celor legate de obiectivele cantitative (Trenca *et. al.*, 2015). De asemenea, în această perioadă, folosind elementele stabilite anterior ar urma să fie elaborat caietul de sarcini pe baza căruia se va desfășura procesul de achiziție publică<sup>139</sup> pentru selectarea și angajarea consultanților externi. Toată această perioadă ar putea dura între 3 și 6 luni, dacă nu intervin elemente neprevăzute.

În ceea ce privește ***perioada post-evaluare***, aceasta prezintă importanță în situația în care sunt identificate deficite de capital pentru băncile cuprinse în sfera exercițiului de evaluare. Adoptarea de către BCE a unei decizii de instituire a cooperării strânse poate avea loc doar după ce sunt implementate măsuri specifice de corecție, dintre care cele mai importante fiind cele legate de majorarea capitalului. Durata acestui proces variază în funcție de soluția aplicată. Pentru exemplificare, majorarea de capital operată de Banca Transilvania în 2019 prin încorporarea rezervelor constituite din profit a durat circa 4 luni. Procesul ar dura însă mult mai mult dacă ar fi în discuție recapitalizarea unei instituții de credit cu capital de stat, întrucât ar implica mai mulți actori naționali și europeni, inclusiv Comisia Europeană pentru aprobarea finală în temeiul normelor privind ajutoarele de stat.

---

<sup>137</sup> La finalul anului 2019, în Bulgaria funcționau 26 de instituții de credit, cu active de 57,33 miliarde de euro, iar în România 34 de instituții de credit, cu active de 104,33 miliarde de euro.

<sup>138</sup> În prezent, metodologia pentru efectuarea AQR este descrisă într-un manual al BCE actualizat în 2018, iar metodologia de testare la stres, de tip *bottom-up*, a fost publicată de ABE în noiembrie 2020.

<sup>139</sup> Conform Legii nr. 312/2004, BNR este instituție publică și trebuie să urmeze legislația specifică pentru achizițiile publice.

Exercițiul de evaluare cuprinzătoare se poate încheia cu rezultate sau concluzii care să nu fie în mod automat favorabile aderării la Uniunea Bancară. Astfel, în cazul Bulgariei, două din cele șase instituții care au intrat în sfera de cuprindere a evaluării din 2018-2019 au avut nevoie de capital suplimentar<sup>140</sup> în sumă totală de cca. 315 milioane de euro. Până când aceste bănci nu își rezolvă aceste probleme, procesul de aderare la Uniunea Bancară se suspendă. Trebuie însă să avem în vedere că exercițiul de evaluare cuprinzătoare derulat anterior de Bulgaria a permis identificarea în avans a unora dintre problemele existente în bilanțurile băncilor și „repararea” acestora înainte de implicarea BCE. După cum s-a menționat la secțiunea dedicată poziției Bulgariei vis-à-vis de noul proiect european, evaluarea BCE a început în noiembrie 2018 și s-a încheiat în iulie 2019, însă până la sfârșitul lunii iunie 2020 Bulgaria nu obținuse statutul de membru al Uniunii Bancare, deși încheiasse procesul de modificare a legislației relevante. Așa cum s-a arătat anterior, la aproape un an distanță de momentul încheierii și publicării rezultatelor de către BCE, FiBank nu reușise să strângă capitalul suplimentar necesar, iar autoritățile bulgare căutau soluții de rezolvare prin intervenția statului. (Reuters, 2020).

În ceea ce privește *durata procesului de modificare a cadrului legal*, BNR a apreciat că sunt necesare circa 12 luni pentru elaborarea proiectelor de acte normative și încă 12 luni pentru adoptarea acestora. Și această etapă pare fezabilă, având în vedere că la nivelul BCE s-a acumulat deja o experiență relevantă după evaluarea Bulgariei și a Croației. Trebuie ținut cont totuși de faptul că 3 luni durează numai evaluarea și exprimarea opiniei BCE vis-à-vis de proiectele actelor normative din legislația primară. Pentru adoptarea legislației în procedura parlamentară, BNR trebuie să colaboreze cu Ministerul Finanțelor Publice, întrucât nu are inițiativă legislativă, proiectele respective vor fi promovate prin intermediul respectivului minister. Având în vedere sensibilitatea temelor ce fac obiectul acestor proiecte legislative, respectiv statului BNR și legea bancară, subiecte care în ultima vreme au fost în centrul a numeroase polemici, dezbateri și inițiative legislative în Parlament, este foarte posibil ca acestea să primească pe parcursul procesului legislative *amendamente* în comisiile de specialitate, care să nu fie în linie cu filosofia europeană pentru aderarea la MUS. De asemenea, este de menționat că și modificarea legislației secundare este un demers complex, care s-ar putea întinde pe 3-6 luni.

---

<sup>140</sup> Este vorba de First Investment Bank AD și Investbank AD.

În decembrie 2018, Guvernul României a aprobat „Planul Național de adoptare a monedei euro” elaborat în baza OUG nr. 24/2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comisiei Naționale de fundamentare a Planului Național de adoptare a monedei euro, aprobată prin Legea nr. 249/2018.

Din analiza acestui document se observă că aderarea la Uniunea Bancară prin mecanismul cooperării strânse nu este menționată ca fiind una dintre etapele esențiale ale procesului tehnic de adoptare a euro de către România (un extras relevant este prezentat în anexa nr. 3). Este adevărat însă că aceasta este trecută ca fiind una dintre măsurile macroeconomice de avut în vedere de către autoritățile naționale în faza de pregătire „D1 – Aspecte ce țin de politica monetară, conversia monedei naționale și politica financiară”<sup>141</sup>.

Așa cum s-a menționat anterior, prin deciziile adoptate de Eurogrup atât în cazul Bulgariei (la reuniunea Eurogrup din iulie 2018), cât și al Croației (reuniunea din iulie 2019), s-a instituit în fapt o nouă condiție de îndeplinit de către statele membre candidate la adoptarea monedei comune, pe lângă criteriile nominale de convergență menționate explicit în Tratatul de la Maastricht. Astfel, intrarea României în ERM II este condiționată de o decizie prealabilă a BCE de instituirea a cooperării strânse cu BNR, deci de participarea la Uniunea Bancară.

În consecință, având în vedere importanța, complexitatea și durata procesului de intrare în mecanismul cooperării strânse cu BCE, considerăm că se impune ajustarea Planului Național de adoptare a monedei euro, cu ocazia viitoarelor demersuri de actualizare a documentului, în sensul evidențierii distincte a acestei etape. De asemenea, secțiunea intitulată „Repere ale procesului de adoptarea a euro și calendarul asociat” (pag. 81 din Planul Național) ar trebui modificată, astfel încât „etapa pre-ERM II” să se întindă pe un orizont de cel puțin 24 de luni. În forma actuală, după cum se observă și în extrasul prezentat în anexa nr. 3, aceasta este pe jumătatea etapei ERM II, care este planificată să dureze 24 de luni.

\*

\*

\*

În concluzie, inițiativa construirii Uniunii Bancare Europene a fost inițial bine primită de toate statele membre, însă pe măsură ce detaliile tehnice au fost clarificate și a devenit tot

---

<sup>141</sup> Această măsură este menționată sub sintagma „intrarea în Mecanismul Unic de Supraveghere concomitent cu intrarea în MCS II.

mai clar că vor exista diferențe între Zona Euro și statele cu derogare, o parte din acestea din urmă a devenit mai reținută în privința participării la noul proiect. Rezervele vin în special din partea statelor care au trecut cu bine peste criza financiară globală și care se bucură de o calitate ridicată a guvernantei. Așa cum s-a arătat în acest capitol, ***există o corelație puternică, negativă, între buna guvernare a statului și opțiunea de transferare a prerogativelor de supraveghere bancară la nivel supranațional.***

În ceea ce privește România, autoritățile și-au manifestat explicit dorința de a adera la Uniunea Bancară înainte de adoptarea monedei comune. Experiența Bulgariei și a Croației pe acest drum ne arată că oricum ***participarea la Uniunea Bancară va fi o condiție obligatorie pentru adoptarea euro, care trebuie îndeplinită simultan cu intrarea în ERM II.***

În opinia noastră, ***argumentele în favoarea participării la Uniunea Bancară sunt mai numeroase și mai consistente decât cele împotriva acestui demers.*** Totuși, se impune o abordare realistă din partea autorităților, care trebuie să conștientizeze că procesul de aderare, prin procedura cooperării strânse cu BCE, ***este unul de durată***, ce presupune în prealabil ***ajustarea cadrului legal*** relevant și desfășurarea unui amplu ***exercițiu de evaluare cuprinzătoare*** a sectorului bancar.

## CAPITOLUL IV: EVALUAREA CUPRINZĂTOARE A SECTORULUI BANCAR - CONDIȚIE PRELIMINARĂ PENTRU PARTICIPAREA LA UNIUNEA BANCARĂ EUROPEANĂ

### 4.1. Experiența exercițiilor de evaluare cuprinzătoare desfășurate de Banca Centrală Europeană

Conform prevederilor art. 33, alin. (4) din Regulamentul privind MUS, înainte să își asume atribuțiile de supraveghere directă, „BCE poate să solicite autorităților naționale competente să furnizeze toate informațiile relevante pentru ca BCE să poată efectua o evaluare completă, inclusiv din perspectiva bilanțului, a instituțiilor de credit din statul membru participant”. Acest exercițiu de evaluare completă menționat de regulament este cunoscut acum drept „evaluare cuprinzătoare” (eng. – *Comprehensive Assessment*) și are ca principal obiectiv să ofere o imagine fidelă a stării de sănătate a sectorului bancar respectiv, dar în special a instituțiilor de credit pe care BCE urmează să le preia în supraveghere directă, considerate „semnificative” (o formă de „*due dilligence*”). Așa cum am menționat anterior, o instituție de credit se califică drept „semnificativă” dacă îndeplinește cel puțin unul din criteriile prevăzute la art. 6, alin. (4) din Regulamentul privind MUS:

- i. Valoarea totală a activelor băncii respective să depășească 30 miliarde de euro;
- ii. Valoarea totală a activelor băncii să depășească 20% din PIB-ul nominal al statului membru unde operează, iar valoarea activelor să nu fie mai mică de 5 miliarde de euro;
- iii. Activități transfrontaliere să fie semnificative, respectiv valoarea activelor sau a pasivelor filialelor să depășescă 20% din valoarea totală a activelor sau pasivelor grupului;
- iv. Instituția de credit să fie în topul primelor cele mai mari trei bănci din statul membru (după valoarea activelor), indiferent de dimensiunea acesteia.

În plus față de aceste *criterii explicite*, BCE poate să ia în considerare și eventualele schimbări ce ar putea să apară de la momentul lansării exercițiului de evaluare cuprinzătoare și până la momentul preluării efective a băncilor în perimetrul său de supraveghere. În acest sens, BCE a inclus de obicei în sfera de cuprindere a evaluării și bănci care se situau la limita criteriilor de calificare, prin aplicarea unei ajustări de 10% la pragurile de mai sus. Conform

informațiilor furnizate de BCE, instituțiile de credit ce intra în perimetrul evaluării cuprinzătoare sunt alese în funcție de dimensiuni, profilul de risc și importanța acestora pentru economia națională, dar se ține cont și de elemente precum modelul de afaceri, structura de guvernare, riscurile specifice legate de capital, lichiditate, sursele de finanțare, precum și de interconexiunile cu sistemul financiar (BCE, 2018a).

Până la data redactării acestei lucrări (iunie 2020), BCE finalizase cinci astfel de exerciții: primul și cel mai important în perioada 2013-2014, două în 2015, unul în 2016 și unul în 2018-2019. În prezent, se află în curs de desfășurare o evaluare cuprinzătoare pentru sectorul bancar din Croația.

#### **4.1.1. Exercițiul de evaluare cuprinzătoare 2013-2014**

În octombrie 2014, cu puțin înainte ca primul pilon al Uniunii Bancare să devină operațional, BCE a făcut publice rezultatele primului exercițiu de evaluare cuprinzătoare, realizat în baza art. 33, alin. (4) din Regulamentul privind MUS. Lansat în noiembrie 2013, acest demers de o anvergură fără precedent a implicat verificarea minuțioasă a sănătății financiare a 130 de instituții de credit din Zona Euro, plus Lituania<sup>142</sup>, care dețineau împreună cca. 81,6% din totalul activelor bancare<sup>143</sup>. În urma acestui exercițiu, unic prin proporțiile sale și eforturile implicate, au rezultat ajustări în bilanșurilor băncilor participante în valoare de 48 miliarde de euro, care s-au reflectat atât în modificarea valorii de înregistrare în contabilitate a unor active, cât și în nivelul de capital impus de supraveghetori. În ansamblu a fost identificat un deficit de capital în valoare totală de aproape 25 miliarde de euro la 25 de bănci.

Conform BCE (2014), obiectivele acestui exercițiu au fost multiple: pe de-o parte, consolidarea bilanșurilor băncilor participante prin identificarea și remedierea unor probleme legate de evaluarea unor active, iar pe de altă parte, îmbunătățirea transparenței sectorului bancar, în special cu privire la situația financiară reală a instituțiilor de credit, și întărirea încrederii investitorilor și a deponenților care sunt asigurați în acest fel că problemele din sistemul financiar au fost identificate și corectate.

---

<sup>142</sup> Băncile din Lituania au intrat în perimetrul exercițiului de evaluare cuprinzătoare întrucât erau deja făcute toate demersurile pentru ca această țară să adere la Zona Euro de la data de 1 ianuarie 2015.

<sup>143</sup> Conform BCE, cele 130 de instituții de credit care au participat la exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2014 dețineau împreună active în valoare de 22 trilioane de euro.

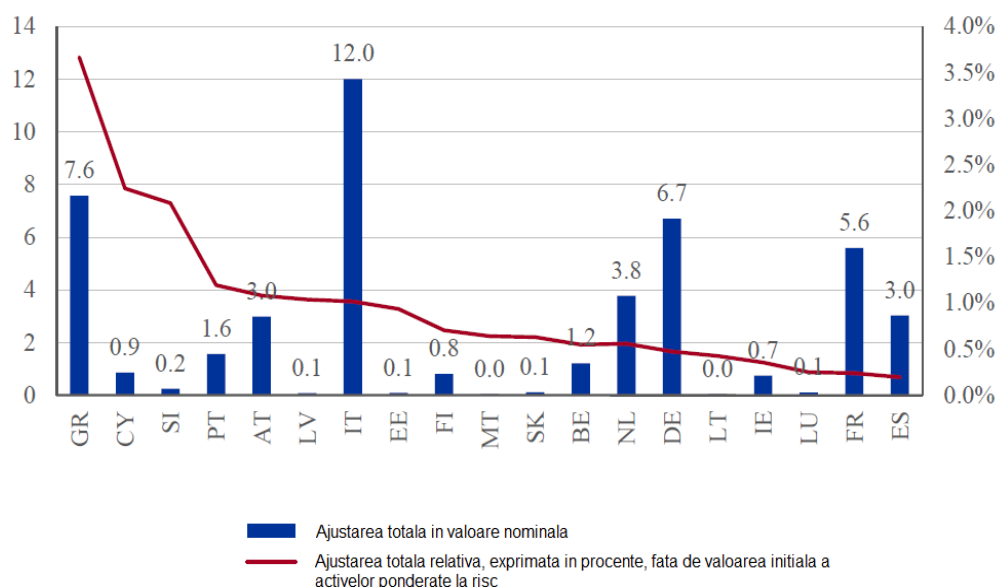
Procesul de evaluare cuprinzătoare a avut la bază doi piloni:

- a. Un **exercițiu de evaluare a calității activelor** (eng. – *Assets Quality Review*, AQR) menit să identifice eventualele probleme ascunse legate de valoarea reală a activelor înregistrate în bilanțurile băncilor, inclusiv cele legate de creditele neperformante. În scopul analizei, au fost utilizate serii de date financiare la nivel consolidat pentru sfârșitul anului 2013. În cadrul AQR, au fost examinate la nivel de detaliu peste 800 de portofolii specifice, ce însumau cca. 57% din totalul activelor ponderate la risc ale băncilor analizate, au fost examinați minuțios mai mult de 119.000 de debitori ai acestor instituții de credit, a fost revizuit în profunzime modul de evaluare și înregistrare în contabilitate pentru peste 170.000 de garanții constituite în favoarea respectivelor bănci, au fost reevaluate peste 5.000 de expuneri extrem de complexe pentru a se stabili valoarea reală de piață și au fost examinate peste 100 de modele interne de rating cu grad ridicat de sofisticare folosite de instituțiile de credit pentru determinarea valorii de înregistrare a unor active complexe. Conform BCE, peste 6000 de specialiști din cadrul BCE, a autorităților naționale competente, auditori, consultanți și evaluatori externi au fost implicați în toată perioada de desfășurare a acestui exercițiu.
- b. În faza a doua, băncile au fost supuse unui **exercițiu de testare la stres**, care a urmărit să verifice capacitatea acestora de a face față unor situații macroeconomice ipotetice (scenarii). Bazat pe rezultatele exercițiului de evaluare a calității activelor, exercițiul de testare la stres introduce în evaluarea cuprinzătoare o abordare orientată spre viitor. Instituțiile de credit au fost testate pe baza a două scenarii macroeconomice comune, un **scenariu de bază și unul advers**. Metodologia și scenariile aferente exercițiului de testare la stres au fost elaborate de către BCE, în strânsă colaborare cu ABE și cu Comitetul European pentru Risc Sistemic (CERS). Scenariul de bază a fost dezvoltat de către Comisia Europeană, iar scenariul macroeconomic advers a fost dezvoltat de ABE, cu sprijinul Comitetului Consultativ Tehnic din cadrul CERS și acoperă un orizont de 3 ani (2014-2016). Este de precizat că la nivelul Uniunii Europene teste de stres au mai fost efectuate și înainte (respectiv în 2009, 2010 – teste conduse de CEBS, în 2011 – test condus de ABE), însă în cazul de față scenariul advers a fost mult mai sever, implicând scăderi semnificative al PIB real pe 3 ani. Principalele riscuri acoperite în cadrul metodologiei exercițiului de testare la stres au fost: *i*) riscul de credit; *ii*) riscul de piață; *iii*) riscul suveran; *iv*) riscuri provenite din operațiuni de securitizare; *v*) riscul operațional; și *vi*) riscul de creștere a costului de finanțare.

Rezultatele evaluărilor s-au concretizat în identificarea unor deficite de capital (eng. – *capital shortfalls*), calculate prin raportarea ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază<sup>144</sup> la trei praguri minime: în cazul AQR<sup>145</sup> și a testului de stres pe scenariul de bază instituțiile de credit trebuiau să mențină o rată a CET1 de cel puțin 8%, iar în cazul scenariului advers<sup>146</sup> de minim 5%.

În urma AQR din 2014, au fost operate ajustări (în jos) de circa 47,5 miliarde de euro asupra valorii activelor băncilor participante. Aceste ajustări provin în primul rând din contabilizarea activelor pe bază de angajament, specifice unor expuneri către clienții corporativi. Suplimentar, a fost majorat stocul de credite neperformante cu 135,9 miliarde de euro.

**Figura 21: Ajustarea valorii activului bancar în urma AQR/2014**



Sursa: preluare după BCE, *Aggregate report on the comprehensive assessment, 2014*

<sup>144</sup> Conceptul de “fonduri proprii de nivel 1 de bază” (eng. – *Common Equity Tier 1, CET1*), lansat odată cu Acordul Basel III și implementat la nivelul UE prin CRR, include instrumentele de capital, primele de emisiune, rezultatul reportat, alte sume ale rezultatului global care s-au acumulat în timp, rezerve și alte fonduri pentru riscuri bancare generale, în măsura în care acestea sunt disponibile imediat și nu sunt supuse unor restricții. Din aceste fonduri, considerate de cea mai înaltă “calitate”, se deduc o serie de elemente (precum pierderea exercițiului financiar curent, imobilizările necorporale etc.), prevăzute la art. 36 din CRR. Rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază se calculează prin raportarea valorii acestor fonduri la valoarea totală a expunerii la risc, determinată prin ponderarea activelor la risc.

<sup>145</sup> În urma AQR este posibil ca anumite active să fie reclasate într-o altă categorie de risc, mai mare, caz în care valoarea totală a expunerii la risc s-ar majora, iar rata CET1 ar scădea. În situația în care rata CET1 scade sub 8% se consideră că banca respectivă are deficit de capital.

<sup>146</sup> Dacă rata CET1 ar scădea sub unul din aceste praguri înseamnă că instituția de credit înregistrează un deficit de capital, care se calculează ca diferență între nivelul CET1 ce i-ar fi permis să treacă pragul respectiv și nivelul curent. Dacă o bancă evaluată înregistrează deficite la toate cele trei praguri, valoarea cea mai mare a acestora este considerată deficitul de capital final.



Per total, exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2014 a identificat un deficit de capital în valoare de 24,6 miliarde de euro, concentrat la 25 de bănci participante. Situația detaliată a acestora este prezentată în anexa nr. 4.

Din perspectiva modului în care a fost distribuit pe bănci și pe țări acest deficit de capital se remarcă următoarele:

- Ca valoare nominală, cea mai mare parte a deficitului de capital identificat în urma procesului de evaluare cuprinzătoare s-a concentrat în Italia (9,7 miliarde de euro), urmată de Grecia (8,7 miliarde de euro) și Cipru (2,4 miliarde de euro);
- Raportat însă la valoarea activelor bancare (deci ca valoare relativă), pe primul loc se clasează Cipru (6,1% din totalul activelor sectorului bancar ponderate la risc), pe locul doi Grecia (4,1%), pe locul trei Portugalia (0,9%), iar Italia pe locul patru cu 0,8%;
- Din punct de vedere al numărului de bănci care au fost identificate ca având deficite de capital, pe primul loc este Italia (9 bănci), pe locul doi Grecia și Cipru (3 bănci fiecare), Slovenia și Belgia pe locul trei (2 bănci fiecare).

În cazurile unde au fost identificate deficite de capital, băncilor li s-a solicitat ca în termen de două săptămâni de la momentul la care BCE a făcut publice rezultatele evaluării cuprinzătoare, să prezinte planuri legate de modul în care intenționează să își majoreze fondurile proprii de nivel 1 de bază. În acest sens, condițiile impuse de BCE au fost ca necesarul de capital să fie acoperit în 6 luni, dacă deficitul apărea ca urmare a AQR sau a testării la stres pe scenariul de bază, și în maxim 9 luni pentru deficitele identificate pe baza scenariului advers. Planurile respective au fost examinate din perspectiva credibilității și a gradului de adecvare de către echipele de supraveghere comune (cele care vor efectua pe viitor supravegherea directă a instituțiilor de credit semnificative), formate din supraveghetori de la autoritatea națională competentă și de la BCE.

De altfel, până la momentul anunțării de către BCE a rezultatelor evaluării cuprinzătoare, 12 din cele 25 de bănci făcuseră deja demersurile pentru acoperirea deficitului de capital identificat, în ansamblu capitalul lor majorându-se cu 15 miliarde de euro (BCE, comunicat de presă, 2014).

Conform deciziei ECOFIN din noiembrie 2013, deficitele de capital urmau să fie acoperite în primul rând din resurse private și doar în cazul limitării accesului instituțiilor de credit pe

piața de capital puteau fi utilizați bani publici, dar în această ultimă situație s-ar fi aplicat condițiile europene legate de ajutorul de stat. Un astfel de caz a fost cel al băncii Monte dei Paschi di Siena Spa.

Pentru problemele constatate cu ocazia evaluării cuprinzătoare s-au făcut recomandări de măsuri de remediere (ex. îmbunătățirea sistemelor IT de gestiune a informațiilor despre debitori și colateral, modificarea proceselor sau modelelor interne de evaluare a unor parametri, înlocuirea opiniilor expert în procesele de estimare a unor active cu modele econometrice care folosesc informații și date istorice de piață), care au făcut obiectul monitorizării ulterioare din partea echipelor comune de supraveghere.

Acest prim exercițiu de evaluare cuprinzătoare prezintă o importanță deosebită pentru BCE nu doar prin prisma proporțiilor sale și a resurselor alocate, cât și prin faptul că a fixat reperele metodologice pe baza cărora vor fi desfășurate în anii următori exercițiile similare. Astfel, în martie 2014 a fost elaborat primul manual al BCE pentru efectuarea AQR, actualizat în 2018 pentru a încorpora standardul de contabilitate IFRS 9 (intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2018). Manualul detaliază procedurile pe care trebuie să le urmeze atât autoritățile naționale competente, cât și consultanții, auditorii și evaluatorii implicați în exercițiul de evaluare cuprinzătoare. Acestea vizează următoarele aspecte: *i*) procedurile pentru validarea datelor și verificarea modelelor interne; *ii*) modul de evaluare a expunerilor semnificative și a colateralului aferent (inclusiv a garanțiilor imobiliare) și de determinare a provizioanelor necesare; *iii*) modul de stabilire a eșantioanelor; *iv*) procesele pentru asigurarea calității și pentru monitorizarea progreselor în vederea finalizării la timp a evaluării; *v*) precizări legate de utilizarea unor evaluatori externi, independenți pentru active complexe; *vi*) utilizarea unor etaloane specifice pentru stabilirea valorii de piață (BCE, Manualul AQR, 2014).

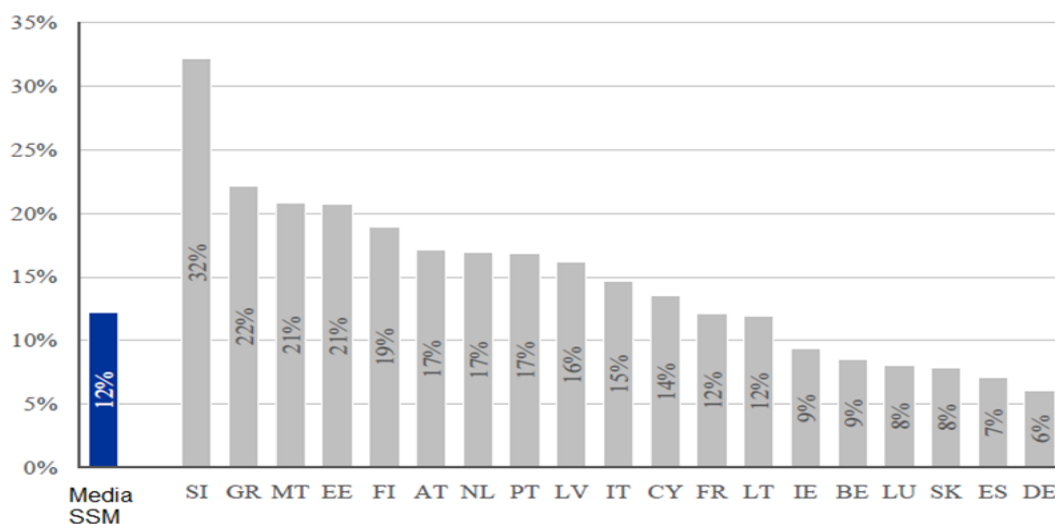
De asemenea, acest prim exercițiu de evaluare cuprinzătoare a îmbunătățit semnificativ transparența în ceea ce privește situația financiară a băncilor din Zona Euro și a reușit să armonizeze definiția creditelor neperformante și să scoată la lumină pierderile ascunse în spatele acestor expuneri (De Groen, 2014). Conform studiului lui Homar *et al.* (2015), evaluarea cuprinzătoare și în special componenta de AQR a acesteia are meritul de a fi aplicat pentru prima dată măsuri precise și obiective pentru identificarea și evaluarea creditelor cu probleme, care însă nu erau clasificate ca fiind neperformante. Factorii care au făcut posibilă acumularea unor stocuri semnificative de astfel de credite sunt: condițiile macroeconomice dificile, urmare a crizei financiare globale, supravegherea financiară laxă

și slăbiciuni ale guvernantei corporative, în special legate de remunerarea managementului băncii în funcție de profitabilitatea pe termen scurt.

Pe de altă parte, evaluarea cuprinzătoare a scos la lumină unele aspecte de care se temeau atât autoritățile europene, cât și factorii politici din țările din flancul nordic al Europei: este foarte probabil ca multe din episoadele de tensiune financiară prin care au trecut statele sudice să se datoreze eșecului autorităților acestora însărcinate cu reglementarea și supravegherea sectorului financiar de a aplica în mod adecvat regulile și bunele practici în materie de macroprudențialitate, precum și toleranței arătate de supraveghetorii bancari atunci când era vorba de „campionii naționali” (Beck, 2017). Nu întâmplător exercițiile de evaluare cuprinzătoare au identificat probleme în special în sectoarele bancare din flancul sudic al Zonei Euro. Așa se va arăta în continuare, deficitele de capital sunt corelate cu nivelul expunerilor neperformante și cu evoluția economică a statelor unde operează, iar economiile din partea de sud a Uniunii Europene au fost profund afectate de criza financiară globală. De asemenea, acesta au o situație mai precară în ceea ce privește factorii care reflectă eficacitatea statului și a autorităților guvernamentale.

Astfel, în urma evaluării din 2013-2014 mai mult de 20% din creditele aflate în portofoliul băncilor din Grecia, Malta și Estonia au fost declassate și trecute la categoria credite neperformante (NPL). În total, credite în valoare de cca. 81,3 miliarde de euro au fost trecute în categoria de expunere neperformantă, însă este important de menționat ca acestea au fost identificate pentru că au intrat în eșantionul folosit pentru analiză (BCE, 2014).

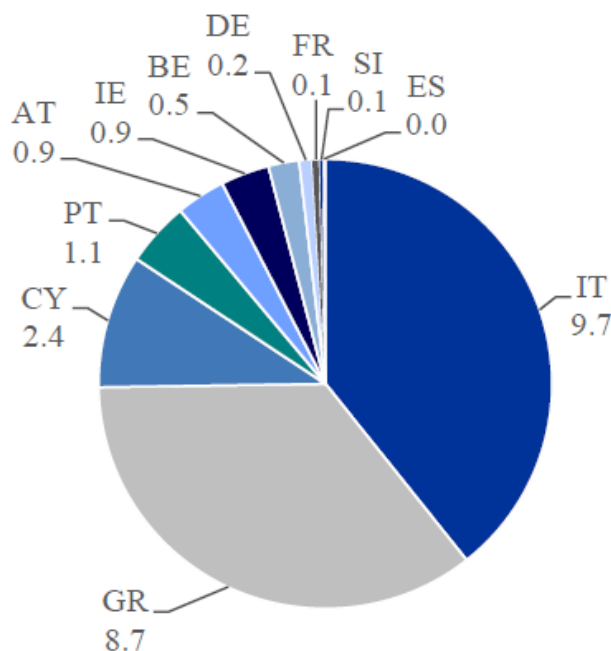
**Figura 22: Numărul creditelor reclasificate ca fiind neperformante, în urma evaluării cuprinzătoare din 2013-2014 (% în total credite analizate)**



Sursa: preluare după BCE, *Aggregate Report on the Comprehensive Assessment, 2014*

De asemenea, în urma evaluării cuprinzătoare, au fost stabilite nevoi de capital suplimentar pentru băncile participante în valoare de 24,5 miliarde de euro, pentru a îndeplini cerințele privind menținerea unui ratei fondurilor proprii de nivel 1 de baza peste pragurile de 8% (în cazul AQR și componenteii de testare la stres pe scenariu de bază) și, respectiv de 4,5% în cazul testării la stres pe scenariul advers. Graficul de mai jos, care arată distribuția pe țări a acestor nevoi de capital, ne confirmă încă o dată că statele flancului sudic al Zonei Euro (Italia, Grecia, Cipru, Portugalia) se confruntă cu cele mai mari probleme în sectorul bancar.

**Figura 23: Nivelul de capital suplimentar, determinat în urma evaluării cuprinzătoare din 2013-2014, în funcție de țara unde erau localizate băncile participante (în miliarde EUR)**



Sursa: preluare după BCE, *Aggregate Report on the Comprehensive Assessment, 2014*

Astfel, componenta de AQR din evaluare cuprinzătoare 2013-2014 a identificat suplimentar credite neperformante în valoare de cca. 136 miliarde de euro, care s-au adăugat la stocul deja declarat de instituțiile de credit de 740 miliarde de euro, majorând totalul cu cca. 20%. Cele mai afectate state au fost Slovenia cu 32%, urmată de Grecia, Malta și Estonia, fiecare cu câte 20% (BCE, 2014).

#### 4.1.2. Evaluările cuprinzătoare desfășurate din 2015 până în prezent

În 2015 au avut loc două exerciții de evaluare cuprinzătoare, dar de dimensiuni mult mai mici. Primul exercițiu s-a desfășurat în perioada martie - noiembrie 2015 și a cuprins nouă bănci care operează în Zona Euro<sup>147</sup>, care deveniseră recent sau urmau să devină instituții de credit „semnificative”, conform criteriilor de la art. 6, alin. (4) din Regulamentul privind MUS, și se calificau astfel pentru a intra sub supravegherea directă a BCE<sup>148</sup>.

La fel ca și în 2014, exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2015 a avut două componente, respectiv evaluarea calității activelor (AQR) și testele de stres, metodologiile fiind în mare măsură similare celor aplicate anterior. Exercițiul a fost condus de BCE în strânsă cooperare cu autoritățile naționale competente și cu sprijin din partea consultanților, auditorilor și evaluatorilor externi, însă fără implicarea ABE. În urma exercițiului au fost identificate deficite de capital totalizând 1,74 miliarde de euro, concentrate la cinci din cele nouă bănci evaluate. De asemenea, au fost operate ajustări ale valorii activelor în sumă totală de 453 milioane de euro.

Al doilea exercițiu din 2015 a cuprins patru bănci semnificative din Grecia<sup>149</sup>, cu active totale de 296 miliarde de euro, reprezentând 90% din totalul activelor bancare din Republica Elenă. În acest caz, procesul de evaluare cuprinzătoare a fost declanșat de decizia politică adoptată de șefii de stat și de guvern la Summit-ul Zonei Euro din 12 iulie 2015, când s-a discutat cererea Greciei de sprijin financiar pentru recapitalizarea sectorului bancar. Ulterior, în baza acestei decizii, a fost semnat la 19 august 2015 un Memorandum de Înțelegere între Comisia Europeană și Grecia. Conform acestuia, autoritățile grecești se angajau să elaboreze o strategie amplă pentru reforma sistemul financiar (care de la sfârșitul anului 2014 se deteriora rapid), urmărind consolidarea lichidității și a bazei de capital a băncilor, îmbunătățirea guvernantei acestora și adoptarea unor măsuri pentru reducerea volumului creditelor neperformante. Problema recapitalizării băncilor grecești urma să fie rezolvată parțial cu fondurile puse la dispoziție în cadrul unui nou program de asistență financiară pentru Grecia, prin Mecanismul European de Stabilitate.

---

<sup>147</sup> Din cele nouă bănci, două erau din Austria și cât una din Belgia, Franța, Finlanda, Luxemburg, Malta, Portugalia și Slovenia.

<sup>148</sup> Din punct de vedere al dimensiunilor, acestea reprezentau pentru BCE bănci de mici dimensiuni, activele lor fiind între 2,6 și 57,4 miliarde de euro.

<sup>149</sup> Este vorba de Alpha Bank, Eurobank, National Bank of Greece și Piraeus Bank.

Ca și în cazurile precedente, acest exercițiu de evaluare cuprinzătoare a cuprins o componentă de evaluare a calității activelor (AQR) și un test de stres cu două scenarii macroeconomice, unul de bază și unul advers, folosindu-se datele bilanțiere ale băncilor de la sfârșitul lunii iunie 2015, metodologia utilizată fiind cea de la exercițiul 2013–2014, cu unele modificări necesare pentru a reflecta caracteristicile sistemului bancar grecesc și noua situația economică. Peste 300 de specialiști au fost implicați în eforturile de realizare a acestui exercițiu, incluzând aici personalul de la BCE, precum și auditorii, consultanții și evaluatorii externi. În final a fost identificate deficite de capital totalizând 14,4 miliarde de euro, din care 4,4 miliarde urmau să fie acoperite din surse private (BCE, 2015) și au fost efectuate ajustări ale valorii de înregistrare în contabilitate pentru unele active în sumă de 9,2 miliarde euro.

În perioada martie–noiembrie 2016, BCE a efectuat un alt exercițiu de evaluare cuprinzătoare care a avut ca obiect un număr de patru bănci din Zona Euro<sup>150</sup>, care urmau să intre în perimetrul de supraveghere directă al BCE, îndeplinind condițiile pentru a se califica drept „semnificative”. Dintre acestea, una nu și-a dat consimțământul pentru publicarea rezultatelor evaluării. Pentru celelalte trei bănci, care au acceptat publicarea rezultatelor, nu au fost identificate deficite de capital și nici probleme semnificative legate de evaluarea activelor.

După cum s-a amintit în capitolul anterior, dedicat poziționării statelor membre cu derogare vis-à-vis de Uniunea Bancară, Bulgaria a făcut demersurile pentru a participa la acest proiect european încă din vara anului 2018, când a adresat BCE cererea de a intra în mecanismul de cooperare strânsă. În baza acestei solicitări, BCE a lansat în noiembrie 2018 procesul de evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar bulgar, în care a intrat un număr de șase instituții de credit: UniCredit Bulbank AD, DSK Bank EAD, United Bulgarian Bank AD, First Investment Bank AD, Central Cooperative Bank AD și Investbank AD.

Conform comunicatului de presă emis de BCE (2018), aceste instituții au fost selectate întrucât ar putea să îndeplinească condițiile de eligibilitate prevăzute de art. 6, alin. (4) din Regulamentul privind MUS pentru a fi considerate ca „semnificative” și, ca atare, ar putea intra în sfera de supraveghere directă a BCE. Așa cum s-a arătat anterior, pe baza informațiilor din baza de date BankFocus cu privire la situația bilanțieră de la 31 decembrie

---

<sup>150</sup> Cele patru bănci aveau sediul în Slovenia (Abanka d.d.), Letonia (Rietumu Banka), Italia (Banca Mediolanum S.p.A. ) și Irlanda (Citibank Europe plc).

2018, doar trei dintre acestea aveau potențialul de a se califica drept „semnificative” (respectiv UniCredit Bulbank AD, DSK Bank EAD, United Bulgarian Bank AD) și aceasta deoarece se situau pe podiumul clasamentului bancar din Bulgaria, după valoarea activelor. Dintre cele șase instituții de credit, două nici nu se apropiuau măcar de vârful clasamentului: Central Cooperative Bank AD se situa pe locul 8, iar Investbank AD pe locul 10, conform datelor din statistica BankFocus.

Ca și în cazul exercițiilor anterioare, evaluarea cuprinzătoare pentru Bulgaria s-a bazat pe o componentă de evaluare a calității activelor (AQR) și o componentă de testare la stres, cu două scenarii macroeconomice, conform metodologiei deja cunoscute.

Rezultatele au indicat existența unui deficit de capital în valoare totală de 3 14,7 milioane de euro, din care 262,9 milioane de euro la First Investment Bank AD și 51,8 milioane de euro la Investbank AD.

Toate aceste informații prezentate mai sus, inclusiv rezultatele individuale pe bănci au fost centralizate și utilizate în secțiunea următoare pentru identificarea unor corelații între datele financiare ale instituțiilor de credit și deficitele de capital identificate cu ocazia evaluării cuprinzătoare.

În prezent se află în curs de desfășurare un exercițiu de evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar din Croația, ca urmare a cererii depuse în mai 2019 de acest stat membru cu derogare de a participa la Uniunea Bancară prin mecanismul cooperării strânse. Rezultatele acestui nou exercițiu trebuiau să fie publicate de BCE în mai 2020, însă pandemia de Covid-19 a determinat întârzierea procesului. În sfera de cuprindere a evaluării BCE au intrat cinci bănci. Ca și în cazul Bulgariei, două dintre aceste, conform datelor bilanțiere din baza de date BankFocus, nu ar îndeplini niciunul dintre criteriile de calificare pentru a fi considerate instituții de credit „semnificative”.

#### **4.1.3. Analiza critică a unor aspecte legate de metodologia de desfășurare a evaluărilor cuprinzătoare**

Primele exerciții de testare la stres de la nivelul Uniunii Europene, coordonate la început de CEBS și apoi de către ABE, au fost primite cu rezerve de către comunitatea financiară (investitori, analiști, reprezentanți ai mediului academic) din mai multe motive. Printre acestea se numără lipsa autorității CEBS de a obliga băncile identificate cu deficite de capital

să se recapitalizeze, ineficiența acestor teste în sprijinirea efortului de gestionare a crizei, faptul că problemele și deficiențele identificate erau în mod sistematic sub nivelul estimat de analiști, dând naștere la suspiciuni legate de supraestimarea indicatorilor de capital, lipsa de realism și de rigoare a scenariilor adverse prin comparație cu severitatea crizei financiare globale, precum și faptul că un indicator important (efectul de pârghie) nu a fost utilizat în cadrul testelor până 2016<sup>151</sup> (Goldstein, 2017).

Chiar dacă majoritatea autorilor au apreciat că exercițiile de evaluare cuprinzătoare lansate de BCE începând cu 2013 reprezintă un progres notabil, fiind mult mai credibile decât testele de stres coordonate anterior de către ABE, au existat numeroase voci critice care au contestat metodologia și rezultatele acestor evaluări.

Astfel, în studiul lor legat de lecțiile învățate cu ocazia evaluării din 2013-2014, Barucci *et al.* (2018) ajung la concluzia că în acest exercițiu s-a operat cu un dublu standard, respectiv că acesta a fost mai sever pentru băncile care operează în statele din afara nucleului dur<sup>152</sup> al Zonei Euro. Această opinie este împărtășită și de alți autori. Vestergaard (2014) susține că rezultatele evaluării cuprinzătoare din 2014 proiectează o imaginea nerealistă cu privire la soliditatea și sănătatea sectoarelor bancare din Germania și Franța, care s-ar fi dovedit de fapt a fi subcapitalizate dacă în loc de rata CET1 ar fi fost folosit un indice care să se raporteze la nivelul capitalului social și la totalul activelor. Într-o lucrare din 2013, Vestergaard și Retana apreciază că multe instituții de credit din Zona Euro apelează la strategii de optimizare a indicatorului „active ponderate la risc”, iar autoritățile de supraveghere europene au fost foarte indulgente în acest sens, permițând extinderea sferei de cuprindere a „fondurile proprii de nivel 1 de bază” (Vestergaard & Retana, 2013).

De asemenea, De Groen (2014) deși apreciază în ansamblu beneficiile demersului BCE, îi reproșează că s-a bazat exclusiv pe urmărirea unui singur indicator de capital, respectiv rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază, care de-a lungul timpului s-a dovedit a avea o capacitate de predicție foarte limitată în ceea ce privește falimentele bancare și care este dependentă într-un anumit grad de modelele interne de evaluare<sup>153</sup>. Acest fapt este de natură să ridice suspiciuni cu privire la aplicarea unor standarde suficient de ridicate pentru diagnosticarea

---

<sup>151</sup> Spre deosebire de testele efectuate în SUA.

<sup>152</sup> În acest studiu, nucleul dur al Zonei Euro este considerat a fi grupul de state format din Austria, Belgia, Germania, Finlanda, Franța, Luxemburg și Olanda, iar celelalte state sunt considerate la periferia Zonei Euro.

<sup>153</sup> Rata CET1 se determină prin raportarea fondurilor proprii de nivel 1 de bază la valoarea totală a expunerii la risc, care la rândul său se determină pe baza ponderării la risc a activelor; în majoritatea cazurilor, băncile mari și sofisticate aplică modele interne de evaluare a expunerii la risc, care permit o anumită flexibilitate.



riguroasă a problemelor din sectorul bancar. Conform estimărilor sale, dacă evaluarea ar fi fost bazată pe un indicator alternativ, respectiv pe rata efectului de pârghie (care nu este calculat în funcție de valoarea activelor ponderate la risc), deficitele de capital ar fi fost mai substanțiale și ar fi fost distribuite mai omogen, inclusiv spre flancul nordic al Zonei Euro.

De altfel problema folosirii exclusive a ratei CET1 și măsura în care acest indicator este adecvat ca reper de bază în evaluarea sectorului bancar european a fost pusă în discuție și de Acharya și Steffen (2014). Aceștia au arătat, pe baza datelor publicate de BCE în urma primului exercițiu de evaluare cuprinzătoare, că există un grad ridicat de eterogenitate între băncile europene din perspectiva modului de ponderare la risc a elementelor de activ. Astfel, pe când în cazul băncilor din Germania aproape de 84% din active sunt considerate și raportate ca nefiind afectate de niciun fel de risc, în Franța acest nivel era de doar 24,5%. Astfel de diferențe de abordare metodologică, ce sunt într-o anumită măsură la discreția autorităților naționale de reglementare, pot compromite semnificația statistică și inclusiv prudențială a noțiunii de „expunere totală la risc” a instituțiilor de credit și implicit a celorlalți indicatori care sunt calculați pe baza acesteia, cum este și cazul ratei fondurilor proprii de nivel 1 de bază. Într-o lucrare din 2014, Mariathasan și Merrouche au arătat, pe baza analizei unui panel de 115 instituții de credit din state membre ale OCDE, că valoarea activelor ponderate la risc a scăzut imediat ce băncile au primit permisiunea din partea ANC de a trece de la abordarea standard la modele interne de rating pentru calculul necesarului de capital aferent portofoliul de credite, fără însă ca structura activului să fi suferit modificări. În opinia celor doi cercetători, acest fenomen dovedește că sunt indicii consistente legate de posibilitatea de manipulare a indicatorului „expunere totală la risc” (Mariathasan și Merrouche, 2014).

De asemenea, analize pe baza datelor puse la dispoziție de BCE în urma evaluărilor cuprinzătoare au fost efectuate și de Homar *et al.* (2015), care au urmărit să determine cauzele care conduc la tratamentul mai lax sau indulgent al autorităților de supraveghere în ceea ce privește instituțiile de credit aflate în perimetrul lor de supraveghere (eng. - *forbearance*), precum și Arnould & Dehmej (2015) care au arătat că scenariile de testare la stres folosite pentru exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2014 au o serie de limite, ce compromit capacitatea exercițiului de a pune un diagnostic cert cu privire la starea de sănătate financiară a băncilor evaluate.

## 4.2. Studiu privind factorii determinanți ai deficitelor de capital. Extrapolarea rezultatelor analizei pentru cazul României

Pe fondul experienței dobândite în urma crizei financiare globale, literatura de specialitate s-a îmbogățit în ultima decadă cu numeroase studii științifice pe teme legate de evaluarea gradului de adecvare capitalului, a fragilității financiare și a probabilității de faliment a instituțiilor de credit.

O mare parte a acestora s-a concentrat pe identificarea unor noi metode cantitative de cuantificare a nivelului general de risc cu care operează instituțiile de credit. Un interes deosebit a fost acordat examinării capacității indicatorilor prudențiali privind capitalizarea de a surprinde fidel gradul de risc, rezultatele empirice obținute fiind testate pe cazuri specifice de bănci care s-au confruntat cu probleme în această perioadă dificilă.

O lucrare de referință în acest domeniu o reprezintă studiul din 2012 a lui Acharya, Engle și Richardson, care propun o metodă econometrică pentru identificarea deficitelor de capital pentru instituțiile de credit din SUA în cazul producerii unei alte crize financiare, bazată pe un indice al riscului sistemic (*SRISK*), care ține cont inclusiv de dinamica pieței de capital, ce ar putea fi introdusă în instrumentarul analitic al testelor de stres<sup>154</sup> (Acharya *et al.*, 2012). Ulterior, în 2014, Archarya și Steffen au extins cercetarea la nivelul Zonei Euro și au comparat rezultatele obținute de BCE în urma testului de stres din cadrul exercițiului de evaluare cuprinzătoare din 2014 cu estimările proprii bazate pe indicatorul *SRISK*, remarcând diferențe notabile între rezultatele celor două abordări. În opinia autorilor, acestea derivă din faptul că testul de stres al BCE este influențat puternic de marja de apreciere pe care o au la dispoziție autoritățile naționale competente atunci când evaluează dimensiunea capitalului<sup>155</sup>, în special când utilizează valoarea activelor ponderate la risc pentru calculul cerințelor prudențiale de capital. Astfel, dacă evaluarea ar fi fost făcută pe baza metodologiei propuse de cei doi cercetători, sectoarele bancare din Germania și Franța ar fi înregistrat deficite de capital substanțial mai ridicate, iar cele din Grecia și din Italia ar fi obținut deficite mai reduse. La o concluzie similară ajung și Montesi și Papiro (2018), pe baza propriului model stocastic simplificat.

---

<sup>154</sup> Legea Dodd-Frank impune reglementatorilor din SUA obligația de a desfășura anual teste de stres prin care să evalueze gradul de adecvare a capitalului companiilor din sectorul financiar.

<sup>155</sup> Acest aspect a fost sesizat și criticat de-a lungul vremii de mai mulți analiști (Goldstein, 2017).

Totuși, în literatura de specialitate problematica extrapolării rezultatelor exercițiilor de evaluare cuprinzătoare realizate de către BCE la situația sectoarelor bancare din statele membre non-euro este relativ puțin abordată, majoritatea cercetărilor fiind dedicate examinării capacității testelor de stres de a identifica riscurile bancare ori studierii reacției piețelor financiare în urmă publicării rezultatelor acestor evaluări.

În cele ce urmează, vor fi analizate seturile de date publicate de BCE în care sunt cuprinse rezultatele evaluărilor cuprinzătoare efectuate din 2014 până în prezent, în încercarea de a **identifica factorii determinanți ai deficitelor de capital**, iar ulterior de a **estima, prin extrapolare, nivelul deficitului de capital pentru sectorul bancar românesc**, în ipoteza în care țara noastră ar fi participat la exercițiul de evaluare cuprinzătoare odată cu Bulgaria (în noiembrie 2018). Pentru analiza de față, în categoria „deficit de capital” a fost inclusă atât valoarea ajustărilor de capital stabilită în urma exercițiilor de evaluare a calității activelor, cât și cea a capitalului suplimentar necesar, determinată în urma aplicării componente de testare la stres (scenariul de bază și scenariul advers).

Analiza urmărește **două paliere**: pe primul palier sunt examinate la **nivel macroeconomic**, de țară, corelațiile dintre trăsăturile sectorului bancar și nivelul agregat al deficitelor de capital, iar pe cel de-al doilea palier, cercetarea abordează aceste relații la **nivelul microeconomic**, de la bancă la bancă.

#### **4.2.1. Analiza la nivelul macroeconomic**

Analiza de tip *cross-section* s-a bazat pe rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare desfășurate de BCE, care au constituit variabile dependente, iar ca variabile explicative au fost folosiți indicatori prudențiali aferenți sectoarelor bancare ale celor 20 de state participante (rezultând un set de 20 de observații), respectiv cele 19 state din Zona Euro și Bulgaria (la momentul elaborării acestei lucrări nu erau disponibile încă rezultatele evaluării pentru Croația), după cum urmează:

- Exercițiul 2013-2014 – 130 instituții de credit din cele 19 state ale Zonei Euro;
- Cele două exerciții din 2015 – 9 instituții de credit din 8 state ale Zonei Euro și 4 instituții de credit din Grecia;
- Exercițiul din 2016 – 4 instituții de credit din 4 state membre din Zona Euro;

- Exercițiul din 2018-2019 – 6 instituții de credit din Bulgaria.

Pe lângă variabilele folosite în mod tradițional pentru caracterizarea evoluțiilor din sectorul bancar, precum dimensiunea activelor, capitalizare, solvabilitate, lichiditate, profitabilitate, expunere neperformantă (NPL), au fost introduse și unele variabile nespecifice. Astfel, a fost folosit ca variabilă explicativă un indice compozit de bună guvernare a statului, calculat pe baza a patru indicatori din baza de date a Băncii Mondiale (*World Bank - The Worldwide Governance Indicators*), pentru a cerceta dacă există o corelație semnificativă statistic între deficitul de capital din sectorul bancar și calitatea actului de guvernare (pornind de la ipoteza că nivelul de dezvoltare și capacitatea administrației publice ar trebui să se reflecte în maniera în care acționează toate autoritățile statului, inclusiv autoritățile de supraveghere financiară).

De asemenea, pentru a cerceta dacă există o corelație între faptul că un stat a apelat la sprijin financiar internațional și deficitul de capital din sectorul bancar a fost folosită o variabilă *dummy* de control. Aceasta a primit valoarea 1 dacă statele au apelat la programe de asistență financiară din partea FMI sau UE în perioada 2008-20014 și valoarea 0 în caz contrar.

**Tabelul 6: Descrierea variabilelor explicative folosite pentru modelul de analiza la nivel macroeconomic**

<b>Variabilele folosite</b>	<b>Descrierea variabilelor</b>	<b>Sursa datelor</b>
$T_{\text{assets}}$	Nivelul total agregat al activelor bancare (în miliarde EUR)	FMI, Financial Soundness Indicators
$R_{\text{Solvency}}$	Rata medie de solvabilitatea (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
$R_{\text{CET1}}$	Rata fondurile proprii de nivel 1 de bază (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
ROA	Rata rentabilității economice ( <i>Return on Assets</i> )	FMI, Financial Soundness Indicators
ROE	Rata rentabilității financiare ( <i>Return on Equity</i> )	FMI, Financial Soundness Indicators
$R_{\text{Liquidity}}$	Rata activelor lichide (active lichide/total active)	FMI, Financial Soundness Indicators

I <sub>Gov</sub>	Indicele compozit de bună guvernare - calculat ca media anuală a patru indici din baza de date a Băncii Mondiale <sup>156</sup>	Banca Mondială - The Worldwide Governance Indicators
R <sub>NPL</sub>	Rata creditelor neperformante - calculată ca raport al creditelor neperformante în total credite (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
I <sub>CDS</sub>	Spread-ul CDS 5Y – calculat ca medie anuală a cotațiilor zilnice a CDS 5Y pentru titlurile <i>benchmark</i> emise pe scadența de 5 ani	Calcululele autorului, pe baza cotațiilor zilnice din baza de date Reuters
D <sub>TL</sub>	Rata anuală a dobânzii la titlurile de stat pe termen lung (10 ani)	Comisia Europeană, Eurostat
R <sub>Interm</sub>	Nivelul intermedierei bancare, calculat ca nivelul procentual al creditului bancar în PIB (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
R <sub>Levier</sub>	Indicatorul efectului de levier - indicatorul de capital raportat la expunerea totală (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
PIB	Evoluția PIB – determinată ca media ultimilor 5 ani de dinainte de evaluarea cuprinzătoare a variației PIB <sup>157</sup>	Calcululele autorului, pe baza datelor din PIB anual, Eurostat
D <sub>Asistență</sub>	Variabila <i>dummy</i> care reflectă dacă statul membru a beneficiat sau nu de vreun program de asistență financiară din partea FMI sau a UE (ia valoarea 1 dacă a beneficiat și 0 în caz contrar)	Determinat de autor pe baza informațiilor de la FMI și UE

Sursa: prelucrări ale autorului

În ceea ce privește variabilele dependente folosite, acestea au fost:

<sup>156</sup> Au fost calculate o medie anuală, pe ultimii 5 ani de dinaintea evaluării cuprinzătoare, pentru următorii indicatori ai Băncii Mondiale: „eficacitatea autorităților” (în original - *Government Effectiveness*), „calitatea reglementării” (original - *Regulatory quality*), „aplicarea legii” (în original - *Rule of law*) și „controlul corupției” (în original - *Control of corruption*).

<sup>157</sup> PIB real anual, calculat la prețul pieței, ca variație procentuală față de anul anterior.

- valoarea nominală a deficitului de capital, exprimată în miliarde de euro, determinată la nivelul fiecărui stat membru, pe baza raportărilor BCE în urma evaluărilor cuprinzătoare din 2014, 2015, 2016 și 2018, calculată ca valoare nominală, în miliarde EUR -  $VN_{\text{deficit}_k}$ ;
- valoarea relativă a deficitului de capital, determinată prin raportarea valorii nominale a deficitului de capital la nivelul agregat al capitalului sectorului bancar din țara respectivă -  $VR_{\text{deficit}_k}$ .

Strategia avută în vedere pentru această cercetare a fost de a determina într-o primă etapă influența pe care o are setul de variabilele explicative asupra variabilelor dependente, prin testarea gradului de corelație (determinarea coeficientului Pearson). Ulterior, variabilele cu influență semnificativă au fost folosite pentru a estima o ecuație de regresie cu coeficienți semnificativi statistic, pe baza căreia s-a prognozat un nivel al deficitului de capital pentru sectorul bancar din România, în scenariu (contrafactual) în care acesta ar fi făcut obiectul unui exercițiu de evaluare cuprinzătoare, desfășurat simultan cu cel din Bulgaria.

**Tabelul 7: Coeficientul de corelație Pearson dintre variabilele dependente și cele explicative**

Coeficient de corelație	$R_{\text{Solvency}}$	$R_{\text{CET1}}$	ROA	ROE	$R_{\text{Liquidity}}$	$I_{\text{Gov}}$	$R_{\text{NPL}}$	$I_{\text{CDS}}$	DTL	$R_{\text{Intern}}$	$R_{\text{levier}}$	PIB	$D_{\text{Asistență}}$
$VN_{\text{deficit}_k}$	-0,31	-0,41	-0,19	-0,17	-0,31	-0,29	0,31	0,07	0,16	0,23	-0,24	-0,20	-0,04
$VR_{\text{deficit}_k}$	-0,26	-0,19	-0,37	-0,38	-0,25	-0,11	0,66	0,32	0,32	0,53	-0,14	-0,19	0,36

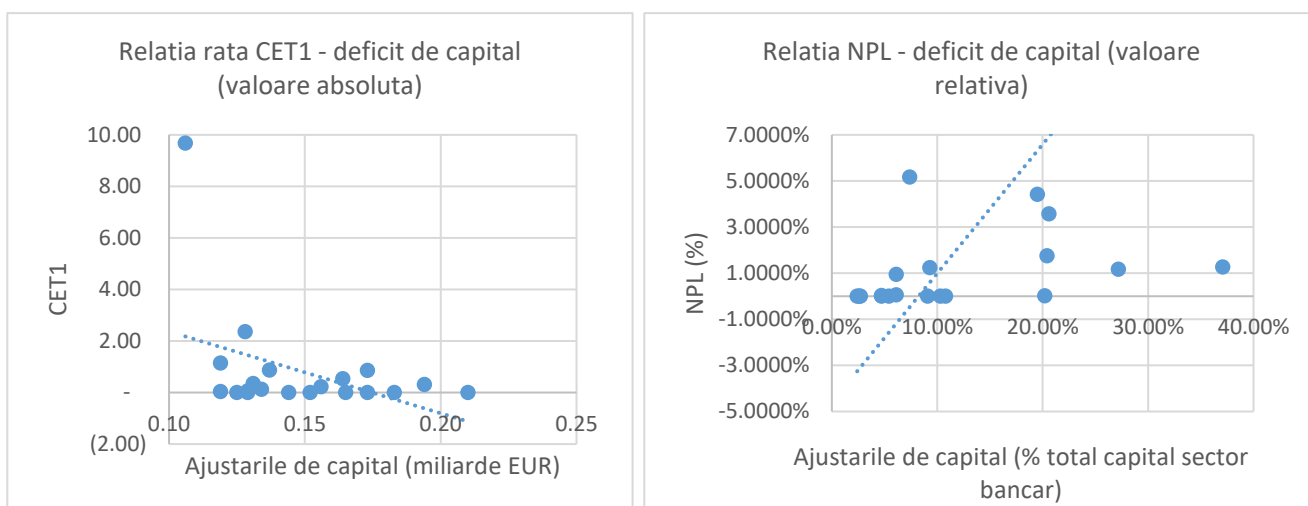
Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

În consecință, din analiză datelor din tabelul de mai sus reiese că valoarea nominală a deficitelor de capital se află în următoarea relație cu variabilele explicative:

- este semnificativ corelată, de sens negativ, cu rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază, fapt ce arată că un nivel ridicat al ratei CET1 este asociat cu o valoare mai scăzută a deficitelor de capital, respectiv cu nevoi mai reduse de capital suplimentar;
- este moderat corelată, de sens negativ, cu indicatorii de profitabilitate, fapt ce semnifică o asociere între profitabilitatea redusă și nivelul ridicat al necesarului de capital;

- este slab corelată, tot de sens negativ, cu rata medie de solvabilitatea a sistemului bancar, și cu rata activelor lichide;
- există o corelație slabă, dar semnificativă statistic, de sens negativ cu indicele de bună guvernare a statului, ceea ce confirmă ipoteza inițială și anume că sistemele bancare din statele cu o calitate ridicată a actului de guvernare publică au înregistrat deficite de capital mai scăzute în urma evaluărilor cuprinzătoare;
- este slab corelată, de sens negativ, cu evoluția PIB real. Astfel, scăderea PIB sau chiar recesiunea economică este asociată cu un nivel ridicat al deficitelor de capital.

**Figura 24: Corelațiile dintre deficitul de capital, rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază (CET1) și expunerea neperformantă (NPL)**



Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

Nivelul relativ al deficitului de capital, calculat prin raportarea valorii deficitului nominal la valoarea totală a capitalului din sectorul bancar din statul membru respectiv, se află în următoarele relații de interconexiune cu variabilele explicative:

- este puternic corelat, de sens pozitiv, cu nivelul creditelor neperformante, însemnând că un nivel ridicat al NPL este asociat cu un nivel ridicat al deficitelor de capital;
- este moderat corelat, de sens pozitiv, cu *spread*-ul CDS (un risc de țară ridicat este asociat cu un nivel al deficitului de capital ridicat) și cu nivelul intermedierei bancare, respectiv valoarea creditului acordat de instituțiile de credit raportat la PIB;
- este moderat corelat, de sens negativ, cu indicatorii de profitabilitate (ROA și ROE), iar cu variabila *dummy*, care indică dacă statul respectiv a beneficiat de un program de asistență financiară de la FMI sau de la UE în perioada post criză, este corelat pozitiv.

Așadar, deficitele de capital au un caracter mai pregnant în statele care au apelat la asistență financiară externă.

Este important de remarcat că sensul relațiilor de legătură între variabilele explicative și cele dependente este corect și are logică din punct de vedere economic.

Având în vedere numărul redus de observații (20 de observații), pentru a estima ecuația de regresie fără a reduce semnificativ gradele de libertate, a fost determinat și utilizat un indice compozit, bazat pe variabilele explicative aflate în corelație semnificativă cu variabilele dependente, respectiv cu: *i*) ROA – *Return on Assets*; *ii*) *spread*-ul CDS 5Y; *iii*) nivelul intermedierei bancare (calculat ca nivelul procentual al creditului bancar în PIB); *iv*) variabila *dummy* de control, care indică dacă statul membru respectiv a beneficiat sau nu de program de asistență financiară.

Astfel, au fost estimate două ecuații de regresie, ambele determinate prin metoda celor mai mici pătrate (estimatorul OLS), după cum urmează:

**Ecuația 1:**

$$I_{compozit_i} = I_{ROA_i} \cdot R_{Interm_i} \cdot D_{dummy_i}$$

$$VR_{deficit\_k_i} = k + \beta_1 \cdot RNPL_i + \beta_2 \cdot I_{compozit_i} + \varepsilon_i$$

Dependent Variable: VR\_DEFICIT\_K  
 Method: Least Squares  
 Date: 03/01/20 Time: 17:58  
 Sample: 1 20  
 Included observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.003321	0.010081	-0.329409	0.7459
R_NPL	0.219062	0.078303	2.797611	0.0124
ROA*R_INTERM*D_ASISTENTA	-3.833836	0.385115	-9.955030	0.0000
R-squared	0.918259	Mean dependent var		0.032502
Adjusted R-squared	0.908643	S.D. dependent var		0.100342
S.E. of regression	0.030329	Akaike info criterion		-4.015963
Sum squared resid	0.015637	Schwarz criterion		-3.866604
Log likelihood	43.15963	Hannan-Quinn criter.		-3.986807
F-statistic	95.48729	Durbin-Watson stat		1.811068
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

Având în vedere că p-value pentru fiecare din coeficienți este <0,5%, se respinge ipoteza nulă (conform căreia parametrii ar fi zero), coeficienții fiind semnificativi din punct de vedere statistic.



Atât statistica  $R^2$  ( $R\text{-squared}=0.918259$ ), cât și  $R^2$  ajustat ( $Adjusted\ R\text{-squared}=0.908643$ ) semnalizează faptul că ecuația de regresie explică într-o măsură semnificativă valoarea variabilei dependente  $VR_{deficit_{k_i}}$ . Valoarea de 1,811068 pentru testului Durbin – Watson indică faptul că erorile nu sunt autocorelate.

## Ecuatia 2:

$$I_{compozit_i} = I_{ROA_i} \cdot R_{CDS_i} \cdot D_{dummy_i}$$

$$VR_{deficit_{k_i}} = k + \beta_1 \cdot RNPL_i + \beta_2 \cdot I_{compozit_i} + \varepsilon_i$$

Dependent Variable: VR\_DEFICIT\_K  
 Method: Least Squares  
 Date: 03/01/20 Time: 18:00  
 Sample: 1 20  
 Included observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.028801	0.013804	-2.086429	0.0523
R_NPL	0.607885	0.094930	6.403506	0.0000
ROA*I_CDS*D_ASISTENTA	-0.608966	0.096729	-6.295603	0.0000
R-squared	0.832429	Mean dependent var		0.032502
Adjusted R-squared	0.812715	S.D. dependent var		0.100342
S.E. of regression	0.043424	Akaike info criterion		-3.298109
Sum squared resid	0.032057	Schwarz criterion		-3.148749
Log likelihood	35.98109	Hannan-Quinn criter.		-3.268953
F-statistic	42.22478	Durbin-Watson stat		1.952621
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

La fel ca și în cazul primei ecuații de regresie, p-value pentru fiecare din coeficienți este <5% deci coeficienții sunt semnificativi din punct de vedere statistic și se respinge ipoteza nulă (conform căreia parametrii ar fi zero). Și în acest caz, statistica  $R^2$  ( $R\text{-squared}=0.832429$ ) și  $R^2$  ajustat ( $Adjusted\ R\text{-squared}=0.812715$ ) pare a indica o capacitate explicativă bună a ecuației de regresie pentru valoarea variabilei dependente  $VR_{deficit_{k_i}}$ . Precizez că și în acest caz, erorile (variabila reziduală) nu sunt corelate (statistica Durbin-Watson este 1,952621).

În continuare, pe baza specificațiilor celor două ecuații de regresie de mai sus, s-a procedat la estimarea deficitului de capital, prin extrapolare, într-o narațiune contrafactuală,

presupunând că România ar fi intrat în exercițiul de evaluare cuprinzătoare odată cu Bulgaria, în noiembrie 2018, iar evaluarea ar fi avut în vedere situațiile financiare ale băncilor la data de 31 decembrie 2018.

Astfel, prin aplicarea coeficienților determinați pe baza ecuației 1 la situația sectorului bancar din România de la sfârșitul anului 2018, a fost estimat un deficit relativ de capital la cca. 1,27%, ceea ce s-ar traduce ***într-un deficit nominal de cca. 114,45 milioane de euro***. Pe baza ecuației 2, nivelul estimat al deficitului relativ ar fi mai scăzut, de cca. 0,8%, care în termeni nominali ar însemna ***aproximativ 69 milioane de euro***<sup>158</sup>. După cum se poate observa, în niciuna dintre aceste variante, ***deficitul sectorului bancar din România nu ar putea fi substanțial*** și acest fapt este datorat în primul rând reducerii consistente a nivelului creditelor neperformante, a creșterii profitabilității sectorului bancar și reducerii *spread*-ului la CDS 5Y, pe fondul creșterii economice robuste înregistrate de România în ultimii cinci ani. Probabil că situația ar fi stat cu totul altfel dacă evaluarea s-ar fi făcut pe baza datelor de la 31 decembrie 2013.

#### **4.2.2. Analiza la nivelul microeconomic**

Al doilea palier al analizei are în vedere examinarea situației la nivelul individual al fiecărei bănci care a făcut obiectul evaluării cuprinzătoare din 2014 până în prezent, urmărind să se determine dacă există o anumită tipologie a instituțiilor de credit care au fost identificate ca având deficit de capital. Pentru această secțiune a analizei s-a pornit de la modelul folosit de Barucci *et al.* (2018), utilizând datele individuale, la nivel de bancă, publicate de BCE în urma evaluărilor cuprinzătoare desfășurate până în prezent. Astfel, analiza de tip *cross-section* a fost efectuată pe informațiile de natură prudențială publicate de BCE pentru 152 de instituții de credit care au făcut obiectul evaluărilor cuprinzătoare, din care: 130 de bănci în exercițiul 2013- 2014; 13 bănci în 2015 (dintre care 4 instituții de credit grecești), 3 bănci în 2016<sup>159</sup> și 6 în 2019 (toate acestea din urmă fiind instituții de credit din Bulgaria).

---

<sup>158</sup> Este de subliniat faptul că numărul redus de observații disponibile reduce semnificativ capacitatea de prognoză a modelului.

<sup>159</sup> Reamintim că patru instituții de credit au făcut obiectul exercițiului de evaluare cuprinzătoare din 2016, însă una dintre acestea nu a fost de acord cu publicarea rezultatelor obținute.

**Tabelul 8: Descrierea variabilelor explicative folosite pentru modelul de analiză la nivel microeconomic**

<b>Variabilele folosite</b>	<b>Descrierea variabilelor</b>	<b>Sursa datelor</b>
$T_{assets}$	Total active (în milioane EUR)	BCE
CET1	Nivelul fondurilor proprii de nivel 1 de bază (în milioane EUR)	BCE
$T_{exp\_risc}$	Valoarea totală a expunerii la risc (în milioane EUR)	BCE
$I_{expunere}$	Indicatorul de măsurare a expunerii totale, conform definiției de la art.429 din CRR (în milioane EUR)	BCE
$R_{CET1}$	Rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază (în procente)	BCE
$I_{levier}$	Indicatorului efectului de levier (%)	BCE
$R_{NPL}$	Rata creditelor neperformante raportată la volumul total al creditelor (%)	BCE

*Sursa: prelucrări ale autorului*

Suplimentar, au fost adăugate o serie variabile macroeconomice pentru a descrie situația economiei și a sectorului bancar din statul de origine al celor 152 de instituții de credit, precum și indicele compozit de guvernanta, folosit și la analiza anterioară (palierul macroeconomic), după cum urmează:

<b>Variabilele folosite</b>	<b>Descrierea variabilelor</b>	<b>Sursa datelor</b>
$I_{Gov}$	Indicele compozit de bună guvernare - calculat ca media anuală a patru indici din baza de data a Băncii Mondiale <sup>160</sup>	Banca Mondială - The Worldwide Governance Indicators

<sup>160</sup> A fost calculată o medie anuală, pe ultimii 5 ani de dinaintea evaluării cuprinzătoare, pentru a următorii indicatori ai Băncii Mondiale: „eficacitatea autorităților” (în original - *Government Effectiveness*), „calitatea reglementării” (original - *Regulatory quality*), „aplicarea legii” (în original - *Rule of law*) și „controlul corupției” (în original - *Control of corruption*)

$R_{Country\ NPL}$	Rata creditelor neperformante la nivel de țară - calculată ca raport al creditelor neperformante în total credite (%)	FMI, Financial Soundness Indicators
$I_{Country\ CDS}$	<i>Spread</i> -ul CDS 5Y la nivel de țară – calculat ca medie anuală a cotațiilor zilnice a CDS 5Y pentru titlurile benchmark, emise de statul membru unde operează instituția de credit, cu scadența de 5 ani (puncte de bază)	Calcululele autorului, pe baza cotațiilor zilnice din baza de date Reuters
$D_{Country\ TL}$	Rata anuală a dobânzii la titlurile de stat pe termen lung (10 ani) emise de statul membru unde operează instituția de credit (%)	Comisia Europeană, Eurostat
$PIB_{Country}$	Evoluția PIB – determinată ca media ultimilor 5 ani de dinainte de evaluarea cuprinzătoare a variației PIB real anual, calculat la prețul pieței, ca variație procentuală față de anul anterior	Calcululele autorului, pe baza datelor din PIB anual, Eurostat

Sursa: prelucrări ale autorului

**Tabelul 9: Descrierea variabilelor dependente**

<b>Variabilele folosite</b>	<b>Descrierea variabilelor</b>	<b>Sursa datelor</b>
$Deficit_{AQR}$	Valoarea deficitului de capital identificată în urma componentei de AQR (în milioane EUR)	BCE
$Deficit_{TSB}$	Valoarea deficitului de capital identificată în urma testului de stres pe scenariul de bază (în milioane EUR)	BCE
$Deficit_{TSA}$	Valoarea deficitului de capital identificată în urma testului de stres pe scenariul advers (în milioane EUR)	BCE
$Deficit_{Total}$	Valoarea agregată a deficitului de capital identificată în urma evaluării cuprinzătoare (în milioane EUR)	BCE

Rata <sub>Deficit</sub>	Valoarea agregată a deficitului de capital identificată în urma evaluării cuprinzătoare raportată la nivelul fondurilor proprii de nivel 1 de bază (%)	BCE
-------------------------	---	-----

Sursa: prelucrări ale autorului

În anexa nr. 5 este detaliată situația completă a corelațiilor care există între variabilele exogene și endogene luate în calcul, mai jos fiind prezentat doar un extras semnificativ.

**Tabelul 10: Principalele corelații identificate între variabilele exogene și endogene**

	T <sub>assets</sub>	CET1	T <sub>exp_risc</sub>	I <sub>expunere</sub>	RCET1	I <sub>levier</sub>	R <sub>NPL</sub>	D <sub>Country TL</sub>	I <sub>Country CDS</sub>	I <sub>Gov</sub>	PIB <sub>Country</sub>	R <sub>Country NPL</sub>
Deficit <sub>AQR</sub>	-0.07	-0.09	-0.06	-0.07	-0.11	-0.04	0.38	0.24	0.21	-0.30	-0.23	0.35
Deficit <sub>TSB</sub>	-0.06	-0.07	-0.05	-0.06	-0.10	-0.06	0.30	0.15	0.08	-0.33	-0.17	0.24
Deficit <sub>TSA</sub>	-0.06	-0.06	-0.04	-0.06	-0.09	-0.05	0.32	0.17	0.08	-0.33	-0.16	0.26
Deficit <sub>Total</sub>	-0.06	-0.07	-0.04	-0.06	-0.09	-0.05	0.34	0.19	0.11	-0.34	-0.18	0.27
Rata <sub>Deficit</sub>	-0.09	-0.11	-0.09	-0.09	-0.11	-0.01	0.43	0.18	0.18	-0.18	-0.11	0.40

Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

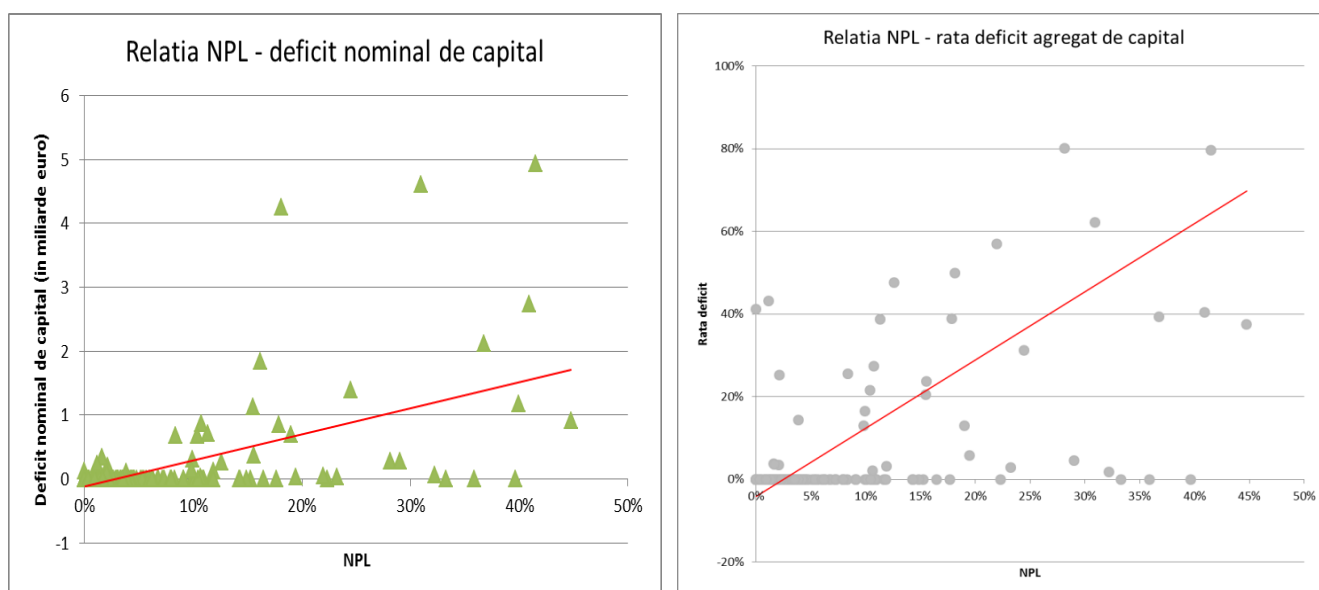
Astfel, din analiza relațiilor dintre variabilele explicative și cele dependente, se evidențiază următoarele aspecte:

- corelația dintre deficitul de capital (atât cel determinat în urma AQR, cât și cel determinat în urma testului de stres pe scenariul de bază sau scenariu advers) și indicatorii de capitalizare și solvabilitate folosiți (nivelul fondurilor proprii de nivel 1 de bază, rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază, indicatorul de levier, valoarea totală a expunerii la risc, nivelul total al activelor) este ne semnificativă statistic. Din acest motiv, indicatorii respectivi au o capacitate foarte limitată pentru eventuale predicții legate de valoarea deficitelor de capital;
- există însă o corelație semnificativă, de sens pozitiv, între deficitul de capital identificate la nivel individual în urma exercițiilor de evaluare cuprinzătoare și nivelul stocurilor de credite neperformante, atât de la nivelul instituției de credit în cauză, cât și pe ansamblul sistemului bancar al statului de origine;
- există o corelație moderată, de sens negativ, între deficitul de capital identificat de AQR și evoluția economică din statul de origine, reflectată de valoarea medie a creșterii PIB real în ultimii 5 ani. Stagnarea economică sau recesiunea se reflectă așadar în majorarea stocurilor de credite neperformante și în final determină corecții asupra bilanțurilor entităților bancare;

- între dobânda pe termen lung la titlurile de stat pe 10 ani, precum și *spread*-ul CDS-urilor la titlurile *benchmark* pe 5 ani emise de către statul de origine și deficitul de capital se manifestă o corelație moderată, dar semnificativă statistic, de sens pozitiv, ceea ce semnifică faptul că investitorii și piețele financiare au o reprezentare realistă asupra situației financiare a economiei respective;
- deficitul nominal este corelat semnificativ, de sens negativ, cu indicele de bună guvernare. Așadar factorii de dezvoltare politică și socială se reflectă destul de pregnant în final și în bilanțul băncilor; eficiența statului în ceea ce privește calitatea reglementării, aplicarea legii și controlul corupției creează premisele pentru un sistem bancar stabil și sănătos. Scorurile mici la acest indicator semnalizează vulnerabilități ce pot fi legate de atitudinea tolerantă a autorităților de supraveghere prudencială ori de rigoarea și corectitudinea cu care operează băncile, probleme ce se pot materializa în final în deficitul de capital.

În consecință, ținând cont de nivelul coeficienților de corelație, au fost determinate două ecuații de regresie pentru estimarea unor componente ale deficitului de capital, respectiv a ratei deficitului total în primul caz (determinată prin raportarea deficitului total la nivelul CET1 – exprimată în procente) și a nivelului nominal al deficitului total (exprimat în miliarde de euro) în cel de-al doilea caz.

**Figura 25: Relația dintre NPL și deficitul de capital (nominal și relativ)**



Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

**Ecuția 1:**

$$I_{compozit_i} = R_{CET1_i} \cdot I_{Country\ CDS_i}$$

$$Rata_{deficit_i} = k + \beta_1 \cdot RNPL_i + \beta_2 \cdot I_{compozit_i} + \varepsilon_i$$

Prima ecuație estimează rata de deficit în funcție de rata creditelor neperformante, de rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază, de *spread*-ul CDS-urilor la titlurile benchmark pe 5 ani.

Dependent Variable: R\_DEFICIT  
Method: Least Squares  
Date: 03/06/20 Time: 15:36  
Sample: 1 152  
Included observations: 152

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.047376	0.030658	-1.545320	0.1244
R_NPL	2.574390	0.311403	8.267062	0.0000
R_CET1*I_COUNTRY_CDS	-0.202733	0.044267	-4.579760	0.0000
R-squared	0.317565	Mean dependent var		0.094671
Adjusted R-squared	0.308405	S.D. dependent var		0.349601
S.E. of regression	0.290736	Akaike info criterion		0.386739
Sum squared resid	12.59460	Schwarz criterion		0.446420
Log likelihood	-26.39213	Hannan-Quinn criter.		0.410983
F-statistic	34.66789	Durbin-Watson stat		1.972195
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

Având în vedere că p-value pentru fiecare din coeficienți este < 5% se respinge ipoteza nulă, coeficienții fiind semnificativi din punct de vedere statistic. Atât statistica R<sup>2</sup> (*R-squared*=0,317565), cât și R<sup>2</sup> ajustat (*Adjusted R-squared*=0.308405) arată că ecuația de regresie explică într-o măsură relativ modestă valoarea variabilei dependente *Rata<sub>deficit<sub>i</sub></sub>*. Testul Durbin – Watson (1,97) indică faptul că erorile (valoarea reziduală) nu sunt autocorelate.

**Ecuția 2:**

$$I_{compozit_i} = I_{Country\ CDS_i} \cdot R_{Country\ NPL_i}$$

$$Deficit_{Total_i} = k + \beta_1 \cdot RNPL_i + \beta_2 \cdot I_{compozit_i} + \varepsilon_i$$

A doua ecuație estimează nivelul nominal al deficitului agregat, exprimat în miliarde euro, în funcție de rata creditelor neperformante, de *spread*-ul CDS-urilor la titlurile benchmark pe 5 ani.

Dependent Variable: DEFICIT\_TOTAL\_BILLION  
 Method: Least Squares  
 Date: 03/05/20 Time: 18:41  
 Sample: 1 152  
 Included observations: 152

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.063904	0.065209	-0.979974	0.3287
R_NPL	2.435377	0.707161	3.443881	0.0007
I_COUNTRY_CDS*R_COUNTRY_NPL	0.413254	0.128308	3.220790	0.0016
R-squared	0.351405	Mean dependent var		0.215110
Adjusted R-squared	0.342699	S.D. dependent var		0.734896
S.E. of regression	0.595810	Akaike info criterion		1.821750
Sum squared resid	52.89344	Schwarz criterion		1.881431
Log likelihood	-135.4530	Hannan-Quinn criter.		1.845994
F-statistic	40.36367	Durbin-Watson stat		1.863583
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews

La fel ca în cazul primei ecuații, p-value pentru fiecare din coeficienți este  $< 5\%$ , astfel că se respinge ipoteza nulă, coeficienții fiind semnificativi din punct de vedere statistic. Atât statistica  $R^2$  ( $R\text{-squared}=0,351405$ ), cât și  $R^2$  ajustat ( $Adjusted\ R\text{-squared}=0.342699$ ) ne arată că ecuația de regresie explică într-o măsură relativ scăzută valoarea variabilei dependente  $Deficit_{Total_i}$ .

Pe baza parametrilor identificați în cele două regresii, s-a încercat o estimare, prin extrapolare, a deficitului de capital ce ar fi putut fi identificat în cazul primelor 10 bănci din România după valoarea activelor (situația la finalul anului 2018). Precizăm că informațiile privind rata creditelor neperformante pentru fiecare bancă, precum și rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază și activele totale au fost preluate din baza de date BankFocus.

**Tabelul 11: Rezultatele extrapolărilor pe baza celor două ecuații de regresie**

Nr. crt.	Denumirea instituției de credit	Active totale 2018 (în mii EUR)	Rata NPL (%)	Rata CET1 (%)	Deficit nominal total estimat (în mil. EUR)	
					Conform ecuației I	Conform ecuație II
1.	Banca Transilvania	15.890.771	6.95%	17.67%	156.51	123.62
2.	Banca Comercială Română	14.559.447	5.82%	19.15%	116.27	96.10
3.	BRD-Groupe Sociétés Générale	11.596.521	5.60%	19.56%	94.59	90.74



4.	Raiffeisen Bank	8.586.504	4.63%	15.04%	38.44	67.12
5.	UniCredit Bank	8.907.387	7.33%	16.81%	107.16	132.88
6.	CEC Bank	6.286.154	6.87%	14.80%	56.34	121.67
7.	Alpha Bank Romania	3.635.008	6.13%	20.62%	27.03	103.65
8.	OTP Bank Romania	2.369.678	6.40%	18.20%	21.72	110.23
9.	Garanti Bank	2.198.633	4.84%	18.18%	11.74	72.23
10.	First Bank	1.444.790	6.20%	14.69%	10.92	105.36

Sursa: prelucrări ale autorului pe baza informațiilor din baza de date BankFocus

#### 4.2.3. Interpretarea estimărilor regresionale modelate pentru România

Astfel, ambele ecuații de regresie indică faptul că era de așteptat ca băncile din România, cel puțin cele din Top 10, să fie în situația de a avea nevoie de capital suplimentar în cazul în care evaluarea cuprinzătoare s-ar fi desfășurat pe baza datelor bilanțiere de la 31 decembrie 2018. Factorul principal care determină aceste rezultate este rata ridicată a creditelor neperformante (NPL), care se situa la un nivel mult mai înalt în comparație cu media europeană de la momentul respectiv, de 3,2% (ABE, 2019).

Conform estimărilor modelate pe baza ambelor ecuații, *niveluri mai ridicate ale deficitelor de capital ar fi putut să se manifeste în cazul Băncii Transilvania, UniCredit Bank și CEC Bank*. Aceste estimări au fost confirmate de evoluțiile recente din viața reală. Astfel, la mijlocul anului 2019, Banca Transilvania și-a majorat capitalul cu 400,8 milioane de lei, echivalentul a 84,4 milioane de euro, prin încorporarea rezervelor constituite din profitul net al anului 2018 și din rezerve din profitul net al anilor precedenți (decizia AGA din aprilie 2019). De asemenea, în primăvara anului 2020, UniCredit Bank a anunțat că intenționează să aloce o parte din profitul obținut în 2019, respectiv 96 milioane de lei, reprezentând circa 20 milioane de euro, pentru a își majora capitalul și a își îmbunătăți rata solvabilității (Ziarul Financiar, 10 martie 2020).

În cazul CEC Bank problema recapitalizării este mai complicată întrucât această instituție de credit este în întregime în proprietatea statului, astfel că majorarea de capital ar trebui să fie făcută cu bani publici. Din această situație decurg două aspecte:

- a. Utilizarea fondurilor publice pentru injecția de capital implică analizarea întregului proces de către Comisia Europeană (*DG Competition*) din perspectiva conformității cu regulile europene privind ajutorul de stat. Ca atare, recapitalizarea ar trebui să fie argumentată riguros în fața Comisiei Europene (sprijinită de un plan de afaceri al instituției de credit pe termen mediu) și aprobată în prealabil de aceasta. Spre exemplu, după aderarea la Uniunea Europeană, statul român a avut două încercări nereușite de a majora capitalul CEC Bank pe seama fondurilor de la bugetul public, respectiv în 2009 și în 2016, care au fost respinse de către Comisia Europeană. Abia a treia încercare a avut succes. Astfel, pe 29 octombrie 2019, Comisia Europeană și-a dat acordul pentru majorarea capitalului CEC Bank cu fonduri de la bugetul de stat în valoare de 940 milioane lei, echivalentul a cca. 200 de milioane de euro, operațiune care a avut loc în noiembrie 2019<sup>161</sup>.
- b. Pe termen mediu situația fiscal-bugetară nu va fi favorabilă mobilizării de noi fonduri publice pentru o injecție de capital, în condițiile în care România a depășit pragul de 3% pentru deficitul bugetar, impus de art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și va intra în procedura deficitului excesiv, conform raportului COM(2020) 68 final (Comisia Europeană, 2020). Pentru moment, în strategia fiscal-bugetară curentă (MFP, 2020) nu sunt planificate măsurile de consolidare fiscală nici pentru 2020 și nici pentru 2021, în condițiile în care anul 2020 este unul electoral și există o lege în vigoare de majorare a pensiilor (pilonul I) cu 40%. În plus, criza determinată de pandemia de Covid-19 va adânci deficitul bugetar, deficitul comercial, va majora datoria publică și probabil va afecta puternic cursul de schimb al leului. În aceste condiții este puțin probabil ca fonduri publice să fie orientate în această perioadă către recapitalizarea unei instituții de credit a statului. În plus, experiența anterioară (2009-2013) când România a fost într-o situație similară ne arată că este nevoie de un efort intens și de durată pentru a ieși din această procedură a deficitului excesiv.

---

<sup>161</sup> Sursa informațiilor este publicația Profit.ro - <https://www.profit.ro/povesti-cu-profit/financiar/banci/oficial-statul-a-crescut-capitalul-cec-bank-cu-940-de-milioane-de-lei-directorul-bogdan-neacsu-spune-ca-vrea-sa-o-duca-in-top-5-banci-19177685>

### 4.3. Alte aspecte legate de desfășurarea exercițiilor de evaluare cuprinzătoare

#### 4.3.1. Resursele financiare implicate

Experiența exercițiilor de evaluare cuprinzătoare anterioare, în special cel din 2013-2014, a dovedit că acestea nu pot fi executate doar cu resursele proprii ale BCE și ale autorităților naționale competente. Astfel, din nota de progres a BCE din aprilie 2014 cu privire la stadiul operațiunilor legate de evaluarea cuprinzătoare, în curs de desfășurare la momentul respectiv, aflăm că *„autoritățile naționale competente au încheiat procedurile de achiziție de servicii externe (consultanți externi și firme de audit) care sprijină procesul. În total, peste 6000 de supraveghetori și auditori lucrează acum exclusiv pentru AQR”* (BCE, 2014). De asemenea, din analiza rapoartelor de activitate ale BCE legate de exercitarea atribuțiilor de supraveghere bancară reiese că o parte din specialiștii/consultanții externi au fost contractați de această instituție<sup>162</sup> (BCE, 2018b). Detaliile cu privire la sumele care au fost avansate pentru obținerea serviciilor respective însă nu au fost făcute publice în mod transparent. Spre exemplu, în raportul de activitate al BCE cu privire la activitățile de supraveghere aferent anului 2014, la capitolul 4.2.2. – „Cheltuieli 2014”, la poziția bugetară „Alte cheltuieli” (deci separat de cheltuielile cu salariile, chiriile și cheltuielile de mentenanță a clădirilor în care operează BCE) este trecută suma de 74,8 milioane de euro, în care au fost incluse *„diverse costuri cum ar fi consultanță, servicii de statistică, servicii de IT, deprecierea activelor fixe, costul transportului și al pregătirii profesionale”*. Potrivit documentului, *„cheltuielile înregistrate în această categorie sunt legate în special de activitățile pregătitoare, cum ar fi desfășurarea evaluării cuprinzătoare, înainte de asumarea responsabilităților de supraveghere”*. Abia în raportul de activitate aferent anului 2016, BCE a precizat în mod explicit că tarifele pe care le-a plătit pentru consultanții externi care au participat la desfășurarea evaluării cuprinzătoare din anul respectiv (deci doar pentru patru instituții de credit) s-au ridicat la 8,2 milioane de euro (BCE, 2016).

O investigație jurnalistică a Financial Times din 2014 (Financial Times, 2014) a ajuns la concluzia că BCE și autoritățile naționale care au fost implicate în desfășurarea evaluării cuprinzătoare 2013-2014 au plătit în total o sumă de cca. 487,7 milioane de euro pentru

---

<sup>162</sup> Într-o scrisoare din octombrie 2018 a președintelui Comitetului de Supraveghere al BCE, Danièle Nouy, prin care se răspunde unor interpelări ale parlamentului german, se menționează că în 2014, BCE a apelat la serviciile firmei de consultanță Oliver Wyman Ltd., în 2016 la cele ale BlackRock Financial Management Inc. și la McKinsey & Company Inc., iar în 2018 la BlackRock Financial Management Inc.

serviciile de consultanță, din care cele mai importante contribuții au fost avansate de Germania – 240 milioane de euro, Franța – 80 milioane de euro, Olanda – 61,7 milioane de euro, Austria – 31 milioane de euro, Irlanda – 18,3 milioane de euro, ECB – 14 milioane de euro<sup>163</sup>.

Așadar *costurile evaluării cuprinzătoare sunt semnificative*, iar sumele respective trebuie să fie planificate din timp în bugetele autorității naționale competente. În cazul României, autoritatea respectivă este BNR. Având în vedere că, potrivit Legii nr. 312/2004 privind Statutul BNR, aceasta este instituție publică, trebuie să urmeze procedurile prevăzute de legislația achizițiilor publice, ceea ce presupune ca întregul proces de achiziții să fie gândit din timp și planificat riguros.

În ceea ce privește durata exercițiului, este relevantă experiența Bulgariei: primul exercițiu de evaluare cuprinzătoare efectuat de Bulgaria a demarat în 15 februarie 2016, iar rezultatele au fost publicate la sfârșitul lunii august 2016 (7 luni). Precizăm că acest prim exercițiu a fost condus de BNB cu sprijinul firmei de consultanță Deloitte, fără implicarea autorităților europene. Conform presei financiare, BNB a avut la dispoziție un an în prealabil pentru a pregăti desfășurarea acestui exercițiu. Cel de-al doilea exercițiu, desfășurat de BCE ca urmare a solicitării Bulgariei de a adera la MUS prin mecanismul cooperării strânse, a demarat în noiembrie 2018, iar rezultatele au fost publicate la sfârșitul lunii iulie 2019 (8 luni).

#### **4.3.2. Impactul evaluărilor cuprinzătoare asupra sectorului bancar din Zona Euro**

Studiul lui Sahin & De Haan (2015), care s-a concentrat pe examinarea efectelor produse de publicarea de către BCE a rezultatelor evaluării cuprinzătoare din 2013-2014 asupra evoluției piețelor financiare, a arătat că nici prețul acțiunilor băncilor evaluate și nici *spread*-ul CDS-urilor nu au reacționat semnificativ, nici chiar în cazul băncilor care au fost identificate cu deficit de capital. Această constatare indică faptul că în mare parte informațiile cu privire la rezultatele exercițiului erau deja încorporate în deciziile de investiții, fiind în acord cu așteptările participanților de pe piețele de capital. De altfel,

---

<sup>163</sup> Conform articolului citat, reprezentanții oficiali ai BCE și ai autorităților naționale au refuzat să comenteze pe marginea sumelor respective, însă au declarat că „*aceste costuri au reprezentat o investiție necesară pentru a restabili încrederea, a crește transparența și a face reparațiile adecvate acolo unde este cazul.*” (Financial Times, 2014).

aceeași concluzie a reieșit și din analiza de mai sus, unde s-a arătat că deficitele de capital sunt corelate semnificativ din punct de vedere statistic cu *spread*-ul CDS-urilor pentru titluri *benchmark* cu maturitate pe 5 ani și cu dobânda la titluri de stat emise pe termen lung (10 ani) ale statului membru în care operează băncile evaluate, fiind așadar incluse în parametrii pe baza cărora marii investitori internaționali își fundamentează alegerile de investire.

Exercițiul de evaluare cuprinzătoare nu este însă infailibil și nici mecanismul unic de supraveghere nu este un panaceu. Faptul că cele mai multe bănci au trecut prin acest proces de evaluare fără probleme, fără să li se identifice deficite de capital, nu reprezintă o garanție a sănătății lor financiare.

În acest sens, un exemplu elocvent este cazul Banco Popular Español S.A. (Banco Popular) din Spania. Astfel, această instituție de credit a intrat în perimetrul primei evaluării cuprinzătoare, având la sfârșitul exercițiului financiar 2013 active de 147 miliarde de euro (a șasea banca din Spania după valoarea activelor). Conform rezultatelor detaliate ale evaluării, publicate de BCE, Banco Popular nu a fost identificată ca având deficit de capital, deși nivelul creditelor neperformante era destul de ridicat (14,31%), iar banca avea expuneri semnificative pe sectorul rezidențial din Spania, care se afla în colaps. Trei ani mai târziu, pe 7 iunie 2017, banca a intrat în rezoluție și a fost vândută pentru 1 euro către Santander.

Pe de altă parte au fost și situații în care evaluarea cuprinzătoare a identificat și scos la lumină probleme severe, de natură să compromită capacitatea instituției de credit de a funcționa în continuare. Este cazul a două bănci de dimensiuni mai mici din Italia: Veneto Banca SpA și Banca Popolare di Vicenza SpA, cu active totale 37 și, respectiv, 45 miliarde de euro la data de 31 decembrie 2013. Ambele au făcut obiectul exercițiului de evaluare 2013-2014 și au fost identificate cu deficit de capital. Veneto Banca avea o rată a NPL relativ modestă, de circa 11,30%, însă rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază era precară, de doar 7,33% conform raportului detaliat de evaluare publicat de BCE după evaluarea cuprinzătoare. Banca Popolare di Vicenza părea că se bucură de o situație financiară mai bună, având o rată a CET1 de 9,37% , iar a NPL de 8,37%.

În data de 23 iunie 2017, cele două bănci au fost declarate de către BCE/MUR ca fiind într-o situație cu probleme majore, ca urmare a deteriorării poziției lor de capital pe fondul creșterii expunerilor neperformante (BCE - Comunicat de presă din 23 iunie 2017) Atunci când au fost evaluate celelalte două condiții pentru a fi declanșat procesul de rezoluție sub MUR, Comitetul Unic de Rezoluție a apreciat că nu este îndeplinit criteriu cu privire la

interesul public, întrucât niciuna din cele două bănci nu îndeplinea funcții critice iar falimentul lor nu ar fi creat un impact semnificativ asupra stabilității financiare (Single Resolution Board, Comunicat de presă din 23 iunie 2017). Ca atare, cele două instituții de credit nu au intrat în rezoluție sub MUS, ci ar fi trebuit să urmeze procedurile naționale de lichidare judiciară. Întrucât guvernul italian a apreciat că procedurile ordinare ar avea consecințe negative asupra climatului economic și social din regiune (document MFP italian), a decis aplicarea unor măsuri de lichidare ordonată. La fel ca și în cazul anterior din Spania, drepturile acționarilor și ale creditorilor cu rang inferior (deținători de obligațiuni subordonate) au fost anulate și s-a optat pentru separarea activelor bune de cele toxice. Intesa Sanpaolo a cumpărat activele bune pentru 1 Euro, inclusiv sucursala din România a Veneto Banca, însă după ce guvernul italian i-a acordat un ajutor de stat în sumă de 5,2 miliarde de euro, aprobat de către Comisia Europeană, din care 4,785 miliarde de euro infuzie de capital, și 0,4 miliarde de euro garanții de stat. Activele toxice au fost preluate de o companie de management de active deținută de Ministerul de Economie și de Finanțe din Italia - Società per la Gestione di Attività S.G.A. SpA.

\*

\*

\*

În concluzie, rezultatele obținute până în prezent în urma exercițiilor de evaluare cuprinzătoare a sectoarelor bancare desfășurate de BCE atestă ***existența unor corelații semnificative statistic*** între deficitele de capital și indicatori care caracterizează performanțele instituțiilor de credit în cauză, precum rata creditelor neperformante și rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază. De asemenea, s-a dovedit că există un anumit grad de corelație și cu o serie indicatori macroeconomici ai statului de origine, precum PIB, rata dobânzii pe termen lung la titlurile de stat pe 10 ani, *spread*-ul CDS pentru datoria publică pe termen mediu, dar și indicatorii de bună guvernare a statului. În cazul ipotetic în care România ar fi trecut printr-o evaluare cuprinzătoare a sectorului bancar în același timp cu Bulgaria (la sfârșitul anului 2018), este foarte posibil să se fi identificat nevoi suplimentare de capital. Totuși, trendul de scădere substanțială a ratei creditelor neperformante, precum și măsurile recente de majorare a capitalului unor bănci importante pot constitui motive de optimism pentru viitor. La polul opus, România înregistrează contraperformanțe notabile în ceea ce privește buna guvernare a statului, dobânda pe termen lung la titlurile de stat pe 10 ani și *spread*-ul CDS pentru datoria publică pe termen mediu.

## CONCLUZII GENERALE ȘI PERSPECTIVE ALE CERCETĂRII

Criza financiară globală a pus în lumină slăbiciunile grave ale edificiului financiar internațional și a declanșat o reformă profundă a arhitecturii de reglementare și supraveghere a acestuia, aducând în prim plan concepte și instituții noi, precum cele legate de supravegherea macroprudențială sau de redresarea și rezoluția marilor grupuri bancare. Aceste subiecte s-au aflat mai întâi pe agenda internațională, în dezbaterile structurate de lucru specializate ale grupului economiilor avansate G7 și G20, fiind ulterior preluate și integrate la nivel Uniunii Europene, care a avut un rol activ în aceste demersuri.

Din punct de vedere instituțional, există mai multe modele de organizare a arhitecturii de supraveghere financiară, în multe dintre acestea banca centrală jucând un rol esențial. Criza financiară globală a dovedit că modelul propus de Marea Britanie de separare a funcției de reglementare și supraveghere prudențială de banca centrală este deficitar și că, în realitate, soluția implicării acestei instituții în arhitectura de supraveghere financiară prezintă mai multe avantaje decât dezavantaje. În acest context, transformările post-criză au condus la completarea mandatului băncilor centrale cu atribuții noi legate de redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și de asigurarea stabilității financiare, iar din acest punct de vedere arhitectura actuală de supraveghere bancară din România se înscrie în aceste tendințe.

În plan european, odată ce faza acută a crizei globale a fost depășită prin adoptarea unor măsuri neconvenționale, cu caracter extraordinar, a fost demarat un proces amplu de analiză a opțiunilor de reformare structurală a arhitecturii de supraveghere financiară. Intenția factorilor politici de la nivel european a fost să construiască rapid un sistem de norme, reglementări și instituții mai robuste și mai eficiente, care să stopeze fragmentarea Pieței Unice și să elimine distorsiunile din sistemul bancar.

Astfel, în ultima decadă am asistat la o efervescență a activității de reglementare prudențială, având ca piesă centrală pachetul legislativ CRD IV/CRR privind cerințele de capital pentru instituțiile de credit. În paralel, s-au făcut demersuri importante în direcția reformării arhitecturii de supraveghere financiară și consolidării guvernantei economice a Uniunii Europene. Procesul de reformă instituțională a fost marcat inițial de instituirea Sistemului European de Supraveghere Financiară și ulterior de construcția Uniunii Bancare. Acest nou proiect european a avansat rapid, ținând cont de viteza cu care progresează în general la nivel internațional procesul de adoptare a deciziilor în domeniul financiar-bancar.

Înființarea CERS a avut o influență puternică asupra aranjamentelor de supraveghere financiară din Uniunea Europeană. CERS nu numai că a instituit un cadru de politică macroprudențială credibil și coerent în Uniune, dar a modelat politica în domeniul stabilității financiare de la nivelul tuturor statelor membre, inclusiv al României. Astfel, pe de-o parte a determinat modificări legislative menite să creeze premisele juridice pentru aplicarea în România a instrumentelor macroprudențiale recomandate de CERS, iar pe de altă parte a condus la înființarea Comitetului Național pentru Supravegherea Macroprudențială.

Este important de menționat că România avea deja experiență în acest domeniu, BNR utilizând încă din 2004 instrumente precum *debt-service-to-income* (DSTI) și *loan-to-value* (LTV) pentru a tempera creșterea exagerată a creditului de retail, chiar dacă la momentul respectiv acestea nu erau consacrate drept instrumente macroprudențiale, fiind considerate de presa economică drept măsuri administrative.

Uniunea Bancară Europeană reprezintă cel mai ambițios pas în procesul de integrare economică și financiară din Zona Euro, după lansarea monedei comune. Este important să plasăm proiectul Uniunii Bancare în perspectiva mai largă a direcției politice pe termen mediu și lung spre care se îndreaptă evoluția sistemului economic și monetar al Uniunii Europene și în special cel al Zonei Euro. Această perspectivă a fost cristalizată în urma unui proces aprofundat de reflecție și a negocierilor politice derulate la nivel european în perioada 2010-2012, fiind pentru prima dată exprimată într-un mod explicit și structurat de către Herman Van Rompuy, președintele de la acea vreme a Consiliului European. În raportul său intitulat „*Spre o adevărată Uniune Economică și Monetară*”, acesta identifică și fixează etapele următoare ale procesului de adâncire a integrării europene. Una dintre acestea este legată de crearea unui “cadru financiar integrat”, care să cuprindă un mecanism integrat de supraveghere menit să asigure aplicarea riguroasă a regulilor prudențiale, ținerea sub control a riscurilor și prevenirea crizelor financiare. Aceste idei au fost preluate și detaliate în comunicarea Comisiei Europene din noiembrie 2012, intitulată „*Proiect pentru o Uniune Economică și Monetară profundă și veritabilă. Lansarea unei dezbateri la nivel european*” (Comisia Europeană, 2012). Noul cadru instituțional a fost clădit pe baza principiilor subsidiarității și proporționalității, stabilite la art. 5 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și este dependent de menținerea unui echilibru delicat între responsabilitățile translatate la nivel supranațional și cele exercitate la nivel național.

Edificiul Uniunii Bancare este construit pe o fundație pre-existentă – ***cadrul unic de reglementare*** – ce cuprinde totalitatea actelor normative care se aplică într-o manieră



armonizată în sistemul financiar de pe întreg teritoriul Uniunii Europene. După lansarea proiectului Uniunii Bancare și separarea clară a atribuțiilor în domeniu între BCE și ABE, asistăm la o schimbare de strategie în ceea ce privește maniera de abordare a reglementării financiare europene, în sensul creșterii accentului pus pe regulamente, ca soluție de maximă armonizare legislativă, în detrimentul directivelor.

Mecanismul Unic European (MUS) a fost primul și cel mai important pilon al Uniunii Bancare, care implică transferul prerogativelor de supraveghere prudencială la nivel supranațional. În cadrul aranjamentului instituțional ce stă la baza MUS, BCE joacă un rol central, fiind responsabilă pentru supravegherea tuturor instituțiilor de credit din Zona Euro, atât a celor considerate semnificative, pe care le supraveghează în mod direct, cât și a celor mai puțin semnificative, supravegheate indirect, prin mijlocirea autorităților naționale competente.

Al doilea pilon al Uniunii Bancare, Mecanismul Unic de Rezoluție (MUR), a devenit operațional doi ani mai târziu, după ce în prealabil a fost instituit un cadru armonizat pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, reglementat prin Directiva 2014/59/UE (BRRD). Acest cadru care stabilește regulile, principiile, instrumentele și procedurile rezoluției la nivelul tuturor statelor membre a fost transpus în legislația națională prin *Legea nr. 312/2015 privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții*, în baza căreia BNR a dobândit și funcția de autoritate de rezoluție, iar Fondul de Garantare a Depozitelor Bancare (FGDB) pe cea de administrator al fondului de rezoluție din România.

Schema Europeană de Garantare a Depozitelor (SEGD), care ar trebui să constituie cel de-al treilea pilon al Uniunii Bancare, nu este în prezent constituită, ca urmare a opoziției politice a statelor nordice. Un pas important către acest deziderat l-a reprezentat adoptarea în 2014 a Directivei 2014/49/UE prin care s-a creat o rețea europeană de scheme de garantare a depozitelor bancare. În România, schema statutară de garantare a depozitelor este reprezentată de FGDB, care funcționând încă din 1996, a reușit să acumuleze resurse importante din contribuțiile băncilor membre. Din acest punct de vedere, raportând resursele disponibile ale schemei de garantare la valoarea totală a depozitelor acoperite, România se plasează pe o poziție fruntașă în rândul statelor europene.

Dacă pentru statele Zonei Euro, participarea la Uniunea Bancară este obligatorie și automată, pentru statele cu derogare aceasta reprezintă o opțiune, adoptată pe o bază voluntară. În cuprinsul lucrării au fost prezentate detaliat pozițiile oficiale adoptate de statele non-euro

vis-a-vis de participarea la acest proiect european și a fost analizat în mod individual contextul economic, social și politic în care acestea s-au conturat. Astfel, s-a observat că statele cu sisteme bancare cele mai afectate de criza financiară globală au fost și cele care și-au exprimat ferm dorința de a adera la Uniunea Bancară. De asemenea, folosind un indice compozit calculat pe baza a patru indicatori relevanți, ce reflectă câte o dimensiune a capacității statului de a aplica măsuri de bună guvernare publică, selectați din baza de date a Băncii Mondiale (*World Bank - The Worldwide Governance Indicators*), s-a dovedit că **există o corelație puternică între nivelul de dezvoltare politică și socială și opțiunea statelor cu derogare în privința participării la Uniunea Bancară**. Astfel, cu cât calitatea actului de guvernare este mai slabă, cu atât este mai mare înclinația autorităților naționale de a face parte din structura supranațională a Uniunii Bancare. Explicația acestui fenomen rezidă în faptul că Uniunea Bancară este percepută ca o ancoră de stabilitate și credibilitate, iar factorii de decizie din aceste state înțeleg că transferul prerogativelor la nivel supranațional în materie de supraveghere și, la nevoie, rezoluție a instituțiilor de credit oferă un rezultat mai bun decât păstrarea și exercitarea lor la nivel național.

Pe baza experienței Bulgariei și Croației, s-a arătat că participarea la Uniunea Bancară prin mecanismul cooperării strânse a **devenit o condiție obligatorie pentru intrarea în ERM II**, etapă prealabilă în demersurile pentru adoptarea monedei comune. Această decizie **nu este însă unilaterală și nici automată**, ci are la bază un proces complex de evaluare, bazat pe două componente principale: *i)* alinierea cadrului legislativ național la exigențele impuse de participarea la Uniunea Bancară; *ii)* evaluarea cuprinzătoare a sectorului bancar, cu două elemente: evaluarea calității activelor și testarea la stres.

Din 2014 până în prezent, BCE a finalizat cinci astfel de exerciții de evaluare cuprinzătoare, care au fost prezentate detaliat în cuprinsul lucrării. Pe baza rezultatelor acestor evaluări au fost efectuate două tipuri de analize cantitative, pentru a identifica factorii determinanți ai deficitelor de capital și a încerca o extrapolare la situația României. Prima analiza a fost realizată pe palierul macroeconomic, la nivel de țară, și urmărește să determine corelațiile dintre trăsăturile sectorului bancar și nivelul agregat al deficitelor de capital. În cea de-a doua analiză, s-au cercetat aceste relații la nivelul microeconomic, de la bancă la bancă.

Din prima analiza au rezultat o serie de corelații între nivelul nominal agregat al deficitelor de capital și o serie de variabile explicative. Dintre acestea, au prezentate semnificație statistică mai importantă următoarele:

- o corelație puternică, de sens pozitiv, între nivelul relativ al deficitului de capital (calculat prin raportarea nivelului nominal agregat al deficitelor de capital la valoarea agregată a capitalului sectorului bancar) și nivelul creditelor neperformante;
- o corelație de intensitate moderată, de sens negativ, cu nivelul fondurilor proprii de nivel 1 de bază, fapt ce arată că un nivel ridicat al acestora este asociat cu o valoare mai scăzută a deficitelor de capital;
- o corelație de intensitate moderată, de sens negativ, cu indicatorii de profitabilitate, fapt ce semnifică o asociere între profitabilitatea redusă și nivelul ridicat al necesarului de capital; corelația de intensitate scăzută, de sens negativ, cu evoluția PIB real, ce indică faptul că recesiunea economică este asociată cu un nivel ridicat al deficitelor de capital.

De asemenea, un element de noutate al lucrării este faptul că a fost identificată o corelație semnificativă statistic, de sens negativ, între deficitul de capital din sectorul bancar și indicatorii de bună guvernare ai statului de origine. Această constatare, care a fost de altfel confirmată și de analiza de la nivel microeconomic, ne arată că nivelul de dezvoltare politică și socială al statelor se reflectă în final și în bilanțul băncilor care operează pe teritoriul acestora, iar preocuparea autorităților în ceea ce privește calitatea reglementărilor, aplicarea legii și controlul corupției creează premisele pentru un sistem bancar stabil și sănătos.

Ulterior, au fost estimate două ecuații de regresie, pe baza cărora s-a estimat deficitul de capital pentru România, într-un scenariu contrafactual, în ipoteza în care țara noastră ar fi intrat în exercițiul de evaluare cuprinzătoare odată cu Bulgaria, în noiembrie 2018, iar evaluarea ar fi avut în vedere situațiile financiare ale băncilor la data de 31 decembrie 2018. Astfel, pe baza celor două regresii, deficitul de capital pentru sectorul bancar din România a fost estimat a fi între 69 și 114,45 milioane de euro. După cum se poate observa, în niciuna dintre aceste variante deficitul de capital nu ar fi fost substanțial, iar acest rezultat este datorat în primul rând reducerii consistente a nivelului creditelor neperformante, creșterii profitabilității sectorului bancar și reducerii *spread*-ului la CDS 5Y, pe fondul creșterii economice robuste înregistrate de România în ultimii cinci ani.

A doua analiză a avut în vedere examinarea situației la nivelul individual al fiecărei bănci care a făcut obiectul evaluării cuprinzătoare din 2014 până în prezent (au fost utilizate datele individuale de la 152 de instituții de credit), urmărind să cercetăm dacă există o anumită tipologie a instituțiilor de credit care au fost identificate ca având deficit de capital, pornind

de la modelul folosit de Barucci *et al.* (2018). Astfel, analiza statistică a arătat că există o corelație redusă, puțin semnificativă statistic, între nivelul deficitelor de capital și indicatorii de capitalizare și solvabilitate folosiți (nivelul fondurilor proprii de nivel 1 de bază, rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază, rata efectului de levier, valoarea totală a expunerii la risc, nivelul total al activelor). Există însă o corelație semnificativă, de sens pozitiv, între deficitele de capital și nivelul stocurilor de credite neperformante, atât de la nivelul instituției de credit în cauză, cât pe ansamblul sistemului bancar al statului de origine. De asemenea, au fost identificate corelații semnificative statistic între aceste deficite și PIB real, dobânda pe termen lung la titlurile de stat pe 10 ani, *spread*-ul CDS-urilor la titlurile *benchmark* pe 5 ani emise de către statul de origine, precum și indicele de bună guvernare<sup>164</sup>. În etapa următoare a analizei au fost determinate două ecuații de regresie, pe baza cărora s-a încercat o estimare a deficitului de capital pentru primele 10 bănci din România după valoarea activelor (situația la finalul anului 2018), în ipoteza în care țara noastră ar fi făcut obiectul unei evaluări cuprinzătoare odată cu Bulgaria (sfârșitul anului 2018). Întrucât statistica *R-squared*, cât și *R-squared adjusted* pentru cele două ecuații de regresie este relativ scăzută, trebuie să privim cu rezerve valorile obținute în urma extrapolării, acestea având mai degrabă capacitatea de a da o orientare cu privire la băncile care ar putea să se confrunte cu un deficit mai ridicat în cazul unui potențial exercițiu de evaluare cuprinzătoare. Astfel, din această perspectivă se evidențiază Banca Transilvania S.A., S.A., UniCredit Bank S.A. și CEC Bank S.A. Aceste estimări au fost confirmate de evoluțiile recente din viața reală, pentru toate cele trei instituții de credit fiind lansate operațiuni de majorare a capitalului în perioada 2019-2020 (în 2019, Banca Transilvania și-a majorat capitalul cu cca. 84,4 milioane de euro, iar CEC Bank cu aproape 200 milioane de euro, UniCredit Bank anunțând că intenționează să aloce o parte din profitul obținut în 2019, respectiv circa 20 milioane de euro, pentru a își consolida capitalul și a își îmbunătăți rata solvabilității).

Concluzia care se desprinde în urma celor două analize este că în 2018 exista o probabilitate foarte ridicată ca un eventual exercițiu de evaluare cuprinzătoare, efectuat sub coordonarea BCE (ca etapă premergătoare pentru intrarea în mecanismul cooperării strânse), să identifice nevoi suplimentare de capital în sectorul bancar românesc. Totuși, trendul de scădere substanțială a ratei creditelor neperformante, precum și măsurile mai sus menționate de majorare a capitalului unor bănci importante pot constitui motive de optimism pentru viitor.

---

<sup>164</sup> Calculat ca un indice compozit pe baza a patru indicatori relevanți din baza de date a Băncii Mondiale - *The Worldwide Governance Indicators*

Pe de altă parte însă, România înregistrează rezultate nefavorabile la o serie de variabile ce s-au dovedit a fi corelate cu nivelul deficitelor de capital, precum indicatorul privind buna guvernare a statului, rata dobânzii pe termen lung la titlurile de stat pe 10 ani și *spread*-ul CDS pentru datoria publică pe termen mediu.

Cercetarea a avut și un *caracter aplicativ*, urmărind să identifice elementele concrete, pragmatice ce ar trebui avute în vedere de autorități în pregătirea procesului de aderare la Uniunea Bancară, cum ar fi aspectele logistice și financiare pe care le presupune exercițiul de evaluare cuprinzătoare, modul de elaborare a documentației ce însoțește cererea de inițiere a cooperării strânse, principalele piese ale legislației primare ce vor trebui amendate.

Un loc special în lucrare îl ocupă prezentarea *argumentelor pro și contra* aderării României la Uniunea Bancară. În acest context, am arătat că Brexit-ul a slăbit considerabil influența pe care o aveau statele membre cu derogare, care riscă să fie marginalizate și să devină o periferie a Uniunii Europene. Un alt element de noutate adus de lucrare se referă la estimarea taxelor de supraveghere pentru instituțiile de credit din România care ar putea să fie considerate „semnificative” (respectiv Banca Transilvania, BCR și BRD-Groupe Société Générale), precum și pentru un set de trei bănci care s-ar încadra în categoria instituțiilor de credit mai puțin semnificative, însă cu active de peste 1 miliard de euro. Totodată, a fost evaluată cronologia procesului de aderare la Uniunea Bancară prin procedura cooperării strânse, pornind de la schița de calendar prezentată de BNR în 2014 și ținând cont de experiența de până în prezent a Bulgariei și Croației. Astfel, s-a estimat că durata minimă a procesului, în cel mai optimist scenariu, este de cel puțin doi ani de la momentul lansării către BCE a cererii de intrare în procedura cooperării strânse.

***Concluzia finală care se degajă în urma cercetării este că arhitectura națională de supraveghere prudențială este în totală concordanță cu noua viziune europeană în domeniu și sunt create toate premisele pentru aderarea cu succes a României la Uniunea Bancară.***

În ceea ce privește perspectivele cercetării, îmi propun să continui studiul în direcția analizei oportunității de schimbare a cadrului instituțional actual legat de protecția consumatorului de produse și servicii bancare, ținând cont de noile atribuții dobândite recent de ABE, dar și de faptul că România este singurul stat membru al Uniunii Europene unde autoritatea de supraveghere prudențială nu deține niciun fel de competențe în acest domeniu.

## BIBLIOGRAFIE

### Cărți

1. Angeloni I. (2020). *Beyond the Pandemic: Reviving Europe's Banking Union*, CEPR Press 2020, ISBN: 9781912179329
2. Boccuzzi G. (2016). *The European Banking Union: Supervision and Resolution*. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2016, ISBN:9781-137555649
3. Bordo M. și Siklos P. (2018) *Central Banks: Evolution and Innovation in Historical Perspective*, În R. Edvinsson, T. Jacobson & D. Waldenström, Sveriges Riksbank and the History of Central Banking (pg. 26-90), Cambridge University Press, ISBN: 978-1107193109
4. Brunnermeier M., James H. & Landau J.P. (2016). *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, ISBN: 9781400883332
5. Cocriș V., Sireteanu E. & Andrieș A. (2013) *Activitatea Bancară și Integrarea Monetară Europeană*, Iași, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, ISBN: 978-9737038715
6. Cocriș V. & Roman A. (2015). *The Dynamics of European Banking Integration*, Iași, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, ISBN: 9786067141993
7. Cărămidariu D. (2015). *Uniunea Bancară Europeană și România: conceptul, cadrul legal, consecințele*, Editura ASE București, ISBN: 9786065059689
8. Epstein R. (2017). *Banking on Markets. The Transformation of Bank-State Ties in Europe & Beyond*, Oxford University Press, ISBN: 9780198809968
9. Erdélyi O. (2016). *Twin Peaks for Europe: State-of-the-Art Financial Supervisory Consolidation*. Springer International Publishing Switzerland 2016, ISBN 9783319307060
10. Eichengreen B. (2018). *The Two Eras of Central Banking in the United States*, În R. Edvinsson, T. Jacobson & D. Waldenström, Sveriges Riksbank and the History of Central Banking (pg. 361-388), Cambridge University Press, ISBN: 9781107193109

11. Gujarati, D. (2004). *Basic Econometrics*, Fourth Edition, The McGraw–Hill Companies, ISBN: 9780072335422
12. Goldstein M. (2017), *Banking's final exam: stress testing and bank-capital reform*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, ISBN: 9780881-327052
13. Goodhart C. (2018). *The Bank of England, 1694 – 2017*, În R. Edvinsson, T. Jacobson & D. Waldenström, Sveriges Riksbank and the History of Central Banking (pg. 143-172), Cambridge University Press, ISBN: 9781107193109
14. Howarth D. & Macartney H. (2018). *The Politics of Supranational Banking Supervision in Europe*, Routledge, ISBN: 9781138637009
15. Howarth D. & Quaglia L. (2016). *The Political Economy of the European Banking Union*, Oxford University Press, 2016, ISBN: 9780198727927
16. Huang R. & Schoenmaker D. (2015). *Institutional Structure of Financial Regulation: Theories and International Experiences*, Routledge, ISBN: 9780415726870
17. Matolcsy G. (2019). *The American Empire vs. The European Dream. The Failure of the Euro*, Pallas Athéné Publishing House, ISBN: 9786155884528
18. Mizen P., Rubio M. & Turner P. (2018). *Macroprudential Policy and Practice* Cambridge University Press, ISBN: 9781108419901
19. Mügge D. (2014). *Europe and the Governance of Global Finance*, Oxford University Press, ISBN: 9780199683963
20. Mutu S. (2012). *Contagiunea pe piața bancară europeană*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, ISBN: 9786061702398
21. Scott J. & Quaglia L. (2020). *The UK and Multi-Level Financial Regulation: From Post-Crisis Reform to Brexit*, Oxford University Press, ISBN 9780198828952
22. Trenca I. & Balogh P. (2013). *Macroprudențialitate bancară*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, ISBN: 9786061703494
23. Trenca I. & Bolocan D. (2011). *Performanță și risc în bănci*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, ISBN: 9789731339931
24. Trenca I. & Corovei E. (2015). *Stabilitatea bancară europeană*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, ISBN: 9786061708079

25. Wooldridge J. (2010), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press Ltd, Second Edition, ISBN: 9780262232586

### **Articole de specialitate**

1. Acharya V., Engle R., Richardson M. (2012). *Capital Shortfall: A New Approach to Ranking and Regulating Systemic Risks*, American Economic Review, Vol. 102, No. 3, May 2012, Pages 59-64
2. Acharya V. & Steffen S. (2014) *Falling short of expectations? Stress testing the European banking system*, CEPS Policy Brief, No.315, January 2014
3. Alter A. & Schüler Y. (2012). *Credit spread interdependencies of European states and banks during the financial crisis*. Journal of Banking & Finance, Volume 36, Issue 12, December 2012, Pages 3444-3468
4. Alford D. (2006). *The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects*. Journal of International Banking Law and Regulation, Volume 25, Issue 1, Pages 389-439
5. Ampudia M., Beck T., Beyer A., Colliard J., Leonello A., Maddaloni A., Ibanez D. (2019). *The architecture of supervision*, ECB Working Paper Series No. 2287, May 2019
6. Angeloni I. (2015). *Single Supervisory Mechanism*, Single Supervision and Cross-Border Banking, European Economy, Banks, Regulation and the Real Sector, Europeye, Edition 2015.3
7. Arnould G. & Dehmej S., (2015). *Is the European banking system more robust? An evaluation through the lens of the ECB's Comprehensive Assessment*, CES Working Papers 2015, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
8. Barucci E., Baviera R. & Milani C. (2018). *The Comprehensive Assessment: What lessons can be learned?*, The European Journal of Finance
9. Beck T., Silva-Buston C., Wagner W., (2019). *The effectiveness of cross-border cooperation in banking supervision*, VOXEU.org CEPR Policy Portal, 04 September 2019



10. Bellia M., Girardi G., Panzica R., Pelizzon L. and Peltonen T. (2019). *The Demand for Central Clearing: To Clear or Not to Clear, That Is the Question*, Leibniz Institute for Financial Research, SAFE Working Paper Series No.193, June 06, 2019
11. Bichi C. (2016). *Obiectivul rezoluției bancare este salvarea băncilor sistemice sau a funcțiilor critice ale acestora?*, OpiniiBNR.ro, 21 octombrie 2016
12. Bichi C. (2019). *Zece mituri despre BNR care mor greu*, OpiniiBNR.ro, 28 februarie 2019
13. Brunnermeier M., Bénassy-Quéré A., Enderlein H., Farhi E., Fratzscher M., Fuest C. Gourinchas P., Martin P., Pisani-Ferry J., Rey H., Schnabel I., Véron N., di Mauro B., Zettelmeyer J. (2018). *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*. Centre for Economic Policy Research, Policy Insight No. 91, January 2018
14. Busch D., Rijn M. & Louisse M. (2019). „*How Single is the Single Resolution Mechanism?*”, European Banking Institute, Working Paper Series 2019, European Business Law Review, Volume 30, Issue 4, Pages 577 – 615
15. Calvo D., Crisanto J.C., Hohl S., Gutiérrez O. (2018). *Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?*, Financial Stability Institute, GFSI Insightson policy implementation No. 8, April 2018
16. Clement P. (2010). *The term “macroprudential”: origins and evolution*, BIS Quarterly Review, March 2010
17. Colaert V. (2015). *Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in need of a third pillar?*, European Company and Financial Law Review 2015, Volume 12, Issue 3, Pages 372-424
18. Cosmescu A. (2015). *Supravegherea bancară - evoluție, principii, instrumente*, prezentare susținută la BNR cu ocazia conferinței „Reglementarea și supravegherea bancară - principii, rol și provocări”, 19 februarie 2015
19. Crockett A. (1997). *The Theory and Practice of Financial Stability*, GEI Newsletter Issue No. 6 (United Kingdom: Gonville and Caius College Cambridge), 11–12 July 1997
20. De Groen W. (2014). *Was the ECB's Comprehensive Assessment up to Standard?*, CEPS Policy Briefs No. 325, November 2014

21. Dell’Ariccia G., Laeven L., Marquez R. (2014). *Real interest rates, leverage, and bank risk-taking*, Journal of Economic Theory, Elsevier, Volume 149(C), Pages 65-99
22. Dincer N. & Eichengreen B. (2012). *The Architecture and Governance of Financial Supervision: Sources and Implications*, International Finance, Wiley Blackwell, Volume 15, Issue 3, December 2012, Pages 309-325
23. D’Hulster K. & Unsal D. F. (2019). *Governance of Financial Sector Policies in the Post-Crisis Era*, World Bank, Working Paper, May 2019
24. Ejsing J. & Lemke W. (2011). *The Janus-headed salvation: Sovereign and bank credit risk premia during 2008–2009*, Economics Letters, Volume 110, Issue 1, January 2011, Pages 28-31
25. Enria A. (2018). *What we have learnt from EU-wide stress tests?*, discurs susținut la BNR pe data de 15 noiembrie 2018, disponibil pe *website*-urile ABE și BNR
26. Ferrarini G. (2015). *Cross-border Banking and the SSM*, Single Supervision and Cross-Border Banking, European Economy, Banks, Regulation, and the Real Sector, Europeye, Edition 2015.3
27. Fiordelisi, F., Ricci O., Stentella F. (2017). *The Unintended Consequences of the Launch of the Single Supervisory Mechanism in Europe*. Journal of Financial and Quantitative Analysis, Volume 52, Issue 6, Pages 2809-2836
28. Georgescu F. (2014). *Aderarea României la Uniunea Bancară și ajustarea sectorului bancar*, prezentare susținută în cadrul Forumului - dezbateri "Academica BNR" 2014, ediția a IV-a, Constanța, 4 septembrie 2014, disponibilă pe *website*-ul BNR
29. Georgescu F. (2018), Discurs în deschiderea conferinței „*Noi tendințe în reglementare cu focus pe protecția consumatorului*”, 12 martie 2018, disponibil pe *website*-ul BNR
30. Goodhart C. și Schoemaker D. (1993). *Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies*, London School of Economics, Financial Markets Group, Special Paper 52, April 1993
31. Goodhart C.(2000). *The Organisational Structure of Banking Supervision*, Financial Stability Institute, Occasional Papers No. 1, November 2000

32. Gren J. (2019). *Building responsive supervision over smaller banks in Europe: an insight from the Principal-Agent perspective*, Journal of Economic Policy Reform, Taylor & Francis Journals, Volume 22, Issue 3, July 2019, Pages 242-256
33. Hampl M. (2015). *Banking Union: The Czech Perspective*, prezentare susținută cu ocazia reuniunii FSB Regional Consultative Group for Europe, 5-6 May 2015, Berlin
34. Holobiuc A. & **Mihai B.** (2018). *Real Convergence in the European Union: Myth or Reality?*, Romanian Society for Economic Science, Revista OEconomica, Volume 03, Issue 4, 2018
35. Holobiuc A. & **Mihai B.** (2019). *Was Euro the magic wand for economic growth? An analysis of the real benefits of Euro adoption for the New Member States*. Proceedings of the International Conference on Business Excellence, Volume 13, Issue 1, 2019
36. Homar T., Salleo C. & Kick H. (2015). *What drives forbearance - evidence from the ECB Comprehensive Assessment*, Working Paper Series No. 1860, European Central Bank
37. Isărescu M. (2014). *România, adoptarea euro și Uniunea Bancară*, disertație susținută la Conferința Științifică Anuală ERMAS 2014, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 18 august 2014, disponibilă pe *website-ul* BNR
38. Issaev S. & Stoyanov K. (2016). *Bulgarian National Bank publishes results of asset quality reviews and stress tests of the Bulgarian banking system*, Kinstellar Report
39. Jiménez G., Ongena S., Peydró J., Saurina J. (2014). *Hazardous times for monetary policy: what do twenty-three million bank loans say about the effects of monetary policy on credit risk-taking?*, Econometrica, Volume 82, Issue 2, March 2014, Pages 463-505
40. Johnson J. & Barnes A. (2015). *Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience*, Journal Review of International Political Economy, Volume 22, Issue 3
41. Jordan C. (2010). *The Dangerous Illusion of International Financial Standards and the Legacy of the Financial Stability Forum*, San Diego International Law Journal, Forthcoming, Legal Studies Research Paper No. 508
42. Lefterov A. (2015). *The Single Rulebook: legal issues and relevance in the SSM context*, ECB Legal Working Paper Series No 15, October 2015

43. Masciandaro D. & Quintyn M. (2010). *Institutions matter: financial supervision architecture, central bank and path-dependence, general trends and the South Eastern European countries*. South-Eastern Europe Journal of Economics 1 (2010) 7-5
44. Masciandaro D., Quintyn M., Taylor M. (2008). *Inside and outside the central bank: Independence and accountability in financial supervision: Trends and determinants*, *European Journal of Political Economy*, Volume 24, Issue 4, Pages 833-848
45. Mazzaferro F.& Dierick F. (2018). *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, Focus on European Economic Integration, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank), Issue Q3-18, Pages 131-140
46. M  r   K. & Pirooska D. (2016). *Banking Union and banking nationalism —Explaining opt-out choices of Hungary, Poland and the Czech Republic*, Policy and Society, Policy and Society Associates, Volume 35, Issue 3, Pages 215-226
47. **Mihai B.**, Curiman M.,   enea A. (2018). *Considerations regarding the Financial Stability and the Macroprudential Policy*, Annals of the „Constantin Br  ncu  i” University of T  rgu Jiu, Economy Series, Issue 1/2018, February 2018, Pages 130-138
48. Montanaro E. (2016). *The process towards the centralisation of the European supervisory architecture: The Case of the Banking Union*, PSL Quarterly Review, Volume 69, Issue 277, Pages 135-172
49. Montesi G. & Papiro G. (2018). *Bank Stress Testing: A Stochastic Simulation Framework to Assess Banks’ Financial Fragility*, Risks MDPI, Open Access Journal, Volume 6, Issue 3, August 2018, Pages 1-54
50. Mariathasan M. & Merrouche O. (2014), *The manipulation of basel risk-weights*, Journal of Financial Intermediation, Volume 23, Issue 3, July 2014, Pages 300-321
51. Neagu F., Tatarici L. & Mihai I. (2015). *Implementing Loan-to-Value and Debt Service-To-Income measures: A decade of Romanian experience*, MPRA Paper 65988, University Library of Munich, Germany
52. Neagu F. (2017). *Opera  ionalizarea cadrului de monitorizare a stabilit  ţii financiare:mult a fost, mult a r  mas*, prezentare sus  inut   la evenimentul „Academica BNR”, UBB-FSEGA, Cluj, martie 2017

53. Panetta F., Faeh T., Grande G., Ho C., King M., Levy A., Signoretti F., Taboga M., Zaghini A. (2009). *An assessment of financial sector rescue programmes*, BIS Papers No. 48, July 2009
54. Peek J, Rosengren E. & Tootell G. (1999). „*Is Bank Supervision Central to Central Banking?*”, The Quarterly Journal of Economics, Volume 114, Issue 2, May 1999, Pages 629–653
55. Sahin C. & De Haan J. (2015). *Market reactions to the ECB’s Comprehensive Assessment*, DNB Working Paper No. 463, February 2015
56. Schaeuble W. (2012). *New European bank supervisor should focus on major banks*, The Associated Press, September 3, 2012
57. Schoenmaker D. & Gros D. (2014). *European Deposit Insurance and Resolution in Banking Union*, Journal of Common Market Studies, Volume 52, Issue 3, Pages 529-546
58. Schoenmaker D. & Véron N. (2017). *A „twin peaks” vision for Europe*, Bruegel Institute, Policy Contribution Issue no. 30, November 2017
59. Sgherri S. & Zoli E. (2009). *Euro Area Sovereign Risk During the Crisis*, IMF Working Paper, WP/09/222, October 2009
60. Szombati A. & Kisgergely K. (2014). *Banking union through Hungarian eyes - The MNB’s assessment of a possible close cooperation*, MNB Occasional Papers No.115/2014, Magyar Nemzeti Bank (Central Bank of Hungary)
61. Stoiciu V. (2012). *Austerity and Structural Reforms in Romania: Severe Measures, Questionable Economic Results and Negative Social Consequences*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Foundation, August 2012
62. Taylor M. (1995). *«Twin Peaks»: A regulatory structure for the new century*, Centre for the Study of Financial Innovation, London
63. Trenca I., **Mihai B.**, Curiman M. (2015). *The Compliance of the Romanian Leu with the Exchange Rate Stability Criterion: A Hypothetical Assessment*. Procedia Economics and Finance, Volume 32, 2015, Pages 1178-1187

64. Vestergaard J. & Retana M. (2013). *Behind smoke and mirrors on the alleged recapitalization of Europe's Banks*, Danish Institute For International Studies, Report 2013:10
65. Vestergaard J. (2014). *Stress tests now as tough in Europe as in the US? Not exactly*, Global Economic Governance Watch, 29 November 2014

**Surse bibliografice instituționale:**

• ***Autoritatea Bancară Europeană***

1. ABE (2014). *Guidelines on criteria to assess other systemically important institutions (O-SIIs)*
2. ABE (2016). *Report on the dynamics and drivers of non-performing exposures in the EU banking sector*
3. ABE (2019). *EBA report on NPLs. Progress made and challenges ahead*
4. ABE (2020). *Decision of the European Banking Authority of 22-01-2020 concerning establishment of the Standing Committee on Resolution (ResCo)*

• ***Comisia Europeană***

5. Comisia Europeană (1999). *Implementing the framework for financial markets: Action Plan*. COM(1999) 232 final, Brussels, 11.05.1999
6. Comisia Europeană (2010a). *Report to the European Parliament and to the Council – Review of Directive 94/19/EC on DGSs*, COM(2010)369 final
7. Comisia Europeană (2010b). *Foaie de parcurs către o uniune bancară*, COM (2012) 510, Bruxelles, 12.9.2012
8. Comisia Europeană (2012). *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final, Brussels, 28.11.2012
9. Comisia Europeană (2015). *Către finalizarea Uniunii Bancare*, COM(2015) 587 final, Strasbourg, 24.11.2015

10. Comisia Europeană (2016), *State Aid Scoreboard 2016: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2015*, Brussels, 16.11.2016
  11. Comisia Europeană (2017). Comunicarea CE privind finalizarea Uniunii Bancare, COM(2017) 592 final, Bruxelles, 11.10.2017
  12. Comisia Europeană (2020). *Report from the Commission: Romania - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the functioning of the European Union*, COM(2020) 68 final
- **Consiliul UE**
    13. Consiliul UE, 2016, Concluziile Consiliului privind o foaie de parcurs pentru finalizarea uniunii bancare, Comunicat de presă, 17 iunie 2016
- **Banca Centrală Europeană**
    14. BCE (2014a). *Aggregate report on the comprehensive assessment*, October 2014
    15. BCE (2014b). *ECB's in-depth review shows banks need to take further action*, comunicat de presă, 26 octombrie 2014
    16. BCE (2014c). *Asset Quality Review Phase 2 Manual*
    17. BCE (2014d). *Note on the Comprehensive Assessment*, aprilie 2014,
    18. BCE (2015). *Aggregate report on the greek comprehensive assessment 2015*
    19. BCE (2016a). *ECB concludes comprehensive assessment of four banks*, comunicat de presă, 4 noiembrie 2016
    20. BCE (2016b). *Annual report on supervisory activities 2016*
    21. BCE (2017). *LSI supervision within the SSM*, November 2017
    22. BCE (2018a). *Frequently asked questions concerning Bulgaria's request to establish close cooperation with the ECB*
    23. BCE (2018b). Scrisoare președintelui Comitetului de Supraveghere al BCE, Danièle Nouy, adresată Președintelui Parlamentului Germaniei, datată 1 octombrie 2018
    24. BCE (2020). *Risk report on less significant institutions*, 30 January 2020

- ***Fondul Monetar Internațional***

25. FMI (2004). *Defining Financial Stability*. IMF Working Paper. Prepared by Garry J. Schinasi
26. FMI (2010a). *Central Banking Lessons from the Crisis*, Policy Paper, Prepared by the Monetary and Capital Markets Department
27. FMI (2010b). *Romania: Financial Sector Stability Assessment*, IMF Country Report No. 10/47, February 2010, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1047.pdf>
28. FMI (2018). *Romania: Financial Sector Stability Assessment*, IMF Country Report No. 18/160
29. FMI (2020). *Global Financial Stability Report. Markets in the Time of COVID-19*, April 2020

- ***Alte surse:***

30. Bulgarian National Bank – BNB (2016). *Comprehensive Assessment of the Bulgarian Banking System Initial Guidance to the Asset Quality Review (AQR)*, 12 februarie 2016,
31. Comitetul Național de Supraveghere Macroprudențială - Raporte anuale 2017-2018
32. Consiliul European (2012). *Towards a genuine Economic And Monetary Union* - Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 26 June 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf>
33. Czech National Bank - CNB (2020). *The countercyclical capital buffer*, [http://www.cnb.cz/en/financial\\_stability/macprudential\\_policy/countercyclical\\_capital\\_buffer/provision\\_2017\\_01.html](http://www.cnb.cz/en/financial_stability/macprudential_policy/countercyclical_capital_buffer/provision_2017_01.html)
34. European Banking Federation - EBF (2019). *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2019*, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/01/EBF-Facts-and-Figures-2019-Banking-in-Europe.pdf>
35. Financial Stability Board – FSB (2012). *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, Peer Review Report, 8 February 2012, [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_120208.pdf?page\\_moved=1](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120208.pdf?page_moved=1)



36. Financial Stability Board - FSB (2014), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf)
37. House of Lords, European Union Committee (2012). *The euro area crisis*, 25th Report, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/26002.htm>
38. KNF (2011). *Report on the Activities of the Polish Financial Supervision Authority in 2011* (short version)
39. KPMG (2020). *Proiecte legislative cu impact asupra contractelor de credit cu consumatorii*, Prezentarea studiului de impact, februarie 2020, disponibil la [https://financialintelligence.ro/wp-content/uploads/2020/02/11.02.2020-Prezentare-studiu\\_KPMG.pdf](https://financialintelligence.ro/wp-content/uploads/2020/02/11.02.2020-Prezentare-studiu_KPMG.pdf)
40. Mediafax, (2013), *Băsescu: România a afirmat intenția de participare la Uniunea Bancară*, articol din 20 decembrie 2013, <https://www.mediafax.ro/economic/basescu-romania-a-afirmat-intentia-de-participare-la-uniunea-bancara-11802699>
41. Ministerul Finanțelor Publice - Guvernul României (2020). *Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2020-2022*, <http://www.cdep.ro/proiecte/2019/600/50/7/strategia.pdf>
42. Nordea Bank (2018). *Nordea's re-domiciliation is completed*, comunicat de presă, 1 octombrie 2018, <https://www.nordea.com/en/press-and-news/news-and-press-releases/press-releases/2018/10-01-07h30-nordeas-re-domiciliation-is-completed.html>
43. PwC (2019). *Studiu privind creșterea intermedierei financiare în România*
44. UK Parliament (2008). *The run on the Rock*, Fifth Report of Session 2007–08, Vol. I
45. Ziarul Financiar (2020). *UniCredit Bank vrea să aloce 96 mil. Lei din profitul din 2019 pentru majorarea capitalului și a solvabilității. UniCredit Bank România susține că a obținut în 2019 un profit net în valoare de 572,9 milioane lei*, 10 martie 2020
46. Reuters (2020). *Bulgaria steps in to acquire minority stake in Fibank*, June 12, 2020. <https://www.reuters.com/article/bulgaria-fibank-idUSL8N2DO2KW>

## ANEXE

### Anexa nr. 1 – Cercul vicios dintre datoria suverană și situația băncilor

Această expresie, care a căpătat notorietate în limbajul oficialilor europeni după Summit-ul Zonei Euro din 29 iunie 2012, se referă la apariția unei corelații strânse între riscul suveran și riscul agregat al sectorului bancar, fenomen ce a fost observat și descris mai întâi de experții FMI. Astfel, într-o lucrare din octombrie 2009, Silvia Sgherri și Edda Zoli atrăgeau atenția asupra faptului că există dovezi empirice substanțiale ce arătau că, începând din toamna anului 2008, piețele financiare au devenit din ce în ce mai preocupate de potențialele implicații fiscale pe care le determină problemele din sectoarele financiare naționale ale statelor din Uniunea Economică și Monetară și de dinamica viitoare a datoriei publice a acestora (Sgherri & Zoli, 2009).

Conexiunile prin care sectorul guvernamental și sectorul bancar se influențează reciproc într-o buclă de reacție negativă se realizează prin mai multe canale, unele directe, cum este cazul expunerii băncilor față de datoria suverană (titlurile de stat deținute de bănci), iar altele în mod indirect, prin intermediul mecanismelor economiei reale. Astfel, în categoria canalelor directe sunt incluse conexiunile prin care vulnerabilitățile sectorului bancar și cele aferente sectorului guvernamental se transmit și se potențează reciproc, la originea lor fiind următoarele cauze: *i*) deținerea de către instituțiile de credit de titluri de stat (datorie suverană) emise în general de către țara de origine, și *ii*) intervențiile guvernului respectiv pentru salvagardarea acestor instituții de credit folosind fonduri publice, indiferent de forma pe care o îmbracă: naționalizare, injecții de capital, furnizarea de garanții publice, preluarea activelor cu probleme sau alte forme de angajament public. În acest caz, pierderile băncilor conduc la angajarea de fonduri publice, care determină o majorare reală sau așteptată a nivelului de îndatorare publică ce pune presiune pe prețul titlurilor de stat. Întrucât băncile dețin în portofoliu astfel de titluri, pe care le marchează zilnic la piață, devalorizarea acestor active conduce la fragilizarea bilanțului instituțiilor de credit, pentru a căror redresare statul intervine din nou cu fonduri publice, alimentând bucla de reacție negativă (Schnabel & Véron, 2018). În plus, portofoliul de titluri de stat este utilizat de instituțiile de credit drept garanție pentru tranzacțiile financiare, inclusiv pentru obținerea de împrumuturi de pe piața interbancară. Astfel, volatilitatea titlurilor de datorie va afecta capacitatea băncilor de a se finanța. Pe de altă parte, este evident că intervențiile guvernamentale pentru redresarea

sectorului bancar nu sunt aliniate principiilor economiei de piață concurențiale și alimentează hazardul moral, încurajând conducerea instituțiilor de credit să își asume riscuri tot mai mari în căutarea de randamente ridicate. Studiile recente (Ejsing & Lemke, 2011; Alter & Schuler, 2012; Bellia *et al.*, 2019 ) au arătat că atunci când sunt create așteptări ca sectorul bancar să fie salvat prin fonduri publice se produce un transfer al riscurilor dinspre sectorul bancar, unde prima de risc scade (reflectedă de nivelul CDS-urilor<sup>165</sup>) către cel guvernamental, unde prima de risc crește (fenomen reflectat de majorarea CDS-urilor pentru obligațiunile guvernamentale).

În ceea ce privește fenomenul de propagare a tensiunilor prin canalele indirecte, acesta se produce prin intermediul legăturilor dintre sectorul bancar și economia reală, chiar și în condițiile în care nu există expuneri ale acestuia din urmă față de datoriile suverane și nici așteptări legate de intervenția guvernamentală pentru redresarea instituțiilor de credit. Spre exemplu, problemele din sectorul bancar, legate de restrângerea capacității de finanțare sau de creștere a expunerilor neperformante, vor conduce la contractarea ofertei de credite, care va afecta cererea agregată și investițiile sectorului privat, determinând astfel încetinirea ritmului de creștere economică sau chiar o recesiune. În astfel de situații, guvernele intervin și stimulează cererea agregată fie prin reducerea taxelor sau majorarea salariilor, fie prin alocarea unor fonduri mai mari pentru investițiile publice, situație care de cele mai multe ori este urmată de creșterea deficitului bugetar și a datoriei publice. Reducerea activității economice va conduce la creșterea creditelor neperformante, iar creșterea datoriei publice și a deficitului va pune presiune pe valoare obligațiunilor guvernamentale, afectând bilanțul instituțiilor de credit și, mai departe, capacitatea băncilor de a finanța economia reală, alimentând bucla de reacție negativă. De asemenea, deteriorarea finanțelor publice ale unui stat determină o creștere a primei de risc asociată datoriei suverane, care se transmite parțial și către sectorul privat, întrucât ratingul companiilor private ține cont și de riscul de țară.

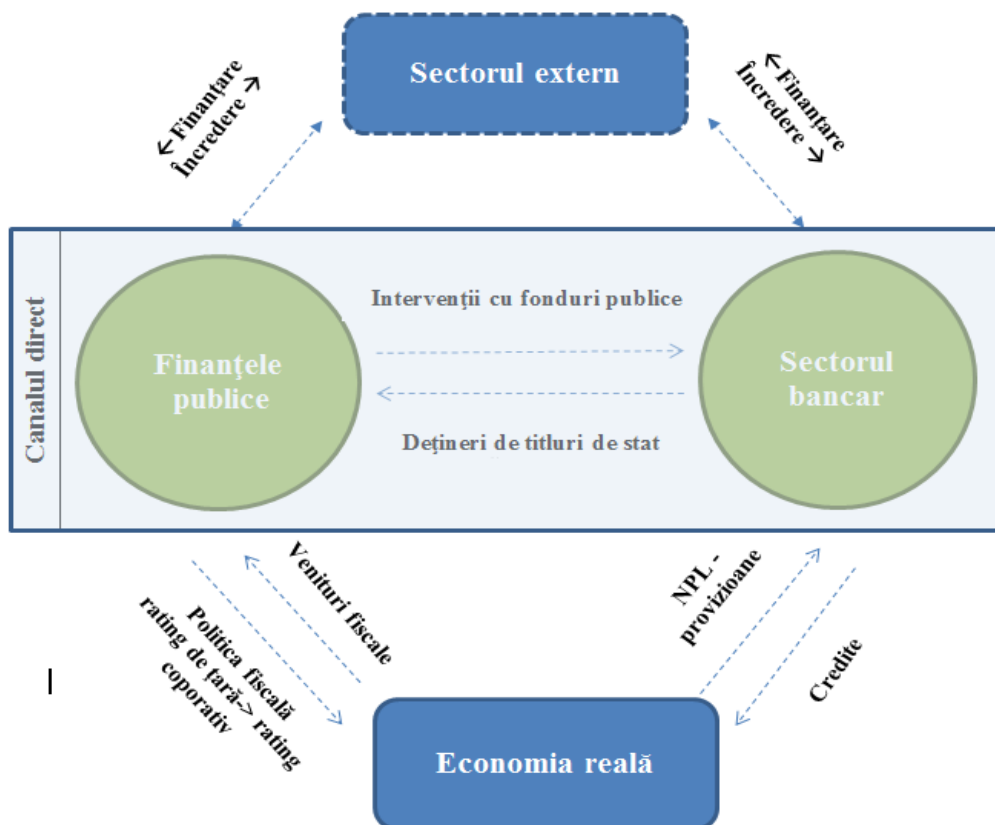
Un alt canal indirect este cel al încrederii: turbulențele din sectorul financiar afectează încrederea investitorilor, fapt de natură să creeze probleme în ceea ce privește accesul la

---

<sup>165</sup> CDS (eng - *credit default swap*) sunt instrumente financiare derivate, tranzacționate pe piețele de capital, ce implică următoarea relație contractuală: vânzătorul CDS-ului se obligă ca, în schimbul unei prime, să acopere pierderile cumpărătorului acestui instrument, determinate de incapacitatea de plată a subiectului față de care este expus cumpărătorul. În mod uzual, întrucât reflectă în mod transparent costul riscului pentru fiecare debitor, așa cum este perceput de piețele financiare/investitori, CDS-urile sunt folosite ca *proxy* pentru cuantificarea riscurilor emitenților de titluri de datorie.

finanțare pentru guvernul respectiv, iar reducerea fluxurilor de capital va bloca activitatea economică cu repercusiuni asupra sectorului bancar, așa cum s-a arătat anterior.

**Figura 26: Canalele prin care se alimentează spirala sector guvernamental – sector bancar**



Sursa: prelucrarea autorului

După cum se observă, slăbiciunile legate de sectorul bancar reprezintă doar o parte a problemei, o altă parte cel puțin la fel de importantă fiind legată de respectarea disciplinei fiscale și de prevenirea acumulării dezechilibrelor la nivel macroeconomic.

Un raport din 2018 elaborat de un colectiv de economiști independenți influenți din Franța și Germania arată că, în ciuda măsurilor de reformă lansate în ultimii 6 ani, „cercul vicios” dintre bănci și datoriile suverane rămâne în continuare o amenințare majoră atât pentru economiile individuale, cât și pentru Zona Euro în ansamblu (Brunnermeier *et al.*, 2018).

## **Anexa nr. 2 – Evoluția numărului de salariați ai autorităților naționale competente care participă la Mecanismul Unic de Supraveghere**

Așa cum am menționat anterior, Mecanismul Unic de Supraveghere (MUS) – cel mai important pilon al Uniunii Bancare – este format, din punct de vedere instituțional, din BCE și autoritățile naționale competente (ANC) ale statelor membre participante, respectiv acele autorități care îndeplinesc la nivel național funcția de supraveghere prudențială bancară.

Intrarea în Uniunea Bancare are implicații substanțiale asupra acestora autorități, atât din perspectiva mandatului legal, care devine mai limitat, cât și din perspectiva modului de organizare și funcționare, având în vedere necesitatea asigurării unei colaborări strânse cu BCE.

Una dintre dilemele aderării la noua construcție europeană privește modul în care va fi afectat *personalul angajat* în cadrul acestor autorități. Ar trebui să ne așteptăm la o reducere a numărului de personal al ANC având în vedere că băncile mari, considerate semnificative, vor fi supravegheate direct de BCE? Sau poate dimpotrivă, apartenența la un sistem atât de complex cum este MUS ar necesita o majorare a schemelor de personal ale autorităților de supraveghere? Pentru a răspunde la aceste întrebări am efectuat o analiză a modului în care a evoluat numărul de salariați ai autorităților naționale de supraveghere bancară din Zona Euro după înființarea MUS. În acest sens, am folosit datele oficiale preluate din rapoartele anuale ale fiecărei autorități în parte aferente anilor 2012 și 2017.

După cum se observă din tabelul nr. 10, cu câteva excepții, *majoritatea autorităților naționale competente și-a majorat schema de personal*, unele chiar în mod substanțial (Luxemburg și Malta). Per total, creșterea numărului de personal în perioada 2012-2017 a fost de cca. 7 procente.

În ceea ce privește BCE, de la momentul adoptării Regulamentului privind MUS (octombrie 2013) și până la preluarea efectivă a noilor atribuții de supraveghere prudențială (noiembrie 2014), schema de personal a instituției s-a majorat cu aproape 1000 de posturi. Ulterior, numărul de salariați direct implicați în activitățile de supraveghere bancară a crescut anual, în mod constant, cu aproape 7 procente pe an, astfel: 1028 persoane în 2017, 1099 persoane în 2018 și 1189 persoane în 2019 (la acest număr trebuie să adăugăm și personalul auxiliar).

**Tabelul 12: Evoluția numărului de salariați ai autorităților de supraveghere bancară**

Nr. crt	Țara	Denumirea ANC	Nr. total de salariați		Variația
			2012	2017	
1.	Austria	<i>Finanzmarktaufsicht Österreich</i>	340	415	+22%
2.	Belgia	<i>National Bank of Belgium</i>	2103	1912	-9%
3.	Estonia	<i>Finantsinspektsioon</i>	80	84	+5%
4.	Finlanda	<i>Finanssivalvonta</i>	207	212	+2%
5.	Franța	<i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>	1060	1026	-3%
6.	Germania	<i>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht</i>	2151	2602	+21%
7.	Irlanda	<i>Central Bank of Ireland</i>	1394	1738	+25%
8.	Italia	<i>Banca D'Italia</i>	7069	6799	-4%
9.	Letonia	<i>Financial and Capital Market Commission</i>	127	176	+39%
10.	Lituania	<i>Lietuvos bankas</i>	586	591	+1%
11.	Luxemburg	<i>The Commission de Surveillance du Secteur Financier</i>	448	764	+71%
12.	Malta	<i>Malta Financial Services Authority</i>	209	335	+60%
13.	Olanda	<i>De Nederlandsche Bank</i>	1755	1920	+9%
14.	Portugalia	<i>Banco de Portugal</i>	1682	1761	+5%
15.	Slovacia	<i>Národná banka Slovenska</i>	1007	1093	+9%
16.	Slovenia	<i>Banka Slovenije</i>	415	443	+7%
17.	Spania	<i>Banco de España</i>	2620	3043	+16%
<b>TOTAL</b>			<b>23253</b>	<b>24914</b>	<b>+7%</b>

Sursa: prelucrările autorului pe baza datelor publicate în rapoartele anuale 2012 și 2017 ale autorităților naționale competente

Facem precizarea că valorile din tabelul de mai sus reprezintă numărul total de salariații și nu doar personalul implicat în mod nemijlocit în activitatea de supraveghere bancară, întrucât datele respective nu sunt publice. Astfel, simplu fapt că numărul total de angajați ai autorității naționale competente a scăzut nu înseamnă neapărat că a scăzut și numărul salariaților direct implicați în activitatea de supraveghere bancară. Spre exemplu, în cazul Belgiei, după cum se poate observa din tabelul de mai sus, numărul de salariați ai National Bank of Belgium a scăzut de la 2103 în 2012, la 1912 în 2017. Totuși, conform raportului anual din 2017 al respectivei instituții, din aprilie 2011 când a avut loc o reformă a supravegherii financiare în Belgia, „*personalul băncii implicat în supravegherea microprudențială și macroprudențială, în monitorizarea infrastructurii pieței financiare, precum și în activitatea de redresare și rezoluție a crescut substanțial*”, tocmai datorită apariției Uniunii Bancare.

După cum se observă, din tabelul de mai sus lipsesc informațiile pentru două state membre ale Uniunii Bancare, respectiv Grecia și Cipru, întrucât autoritățile acestora de supraveghere bancară nu publică date despre numărul lor de salariați. Totuși, pentru a avea o aproximare a evoluției personalului și în cazul acestora, am încercat să folosesc ca *proxy* informațiile din situațiile financiare legate de cheltuielile cu salariații. Din păcate în cazul Băncii Greciei, aceste informații nu sunt foarte concludente pentru că nu se regăsesc în mod distinct, ci sunt agregate împreună cu cheltuielile legate de pensiile angajaților. Astfel, în 2012, cheltuielile cu personalul și beneficiile legate de pensie au fost de 270 milioane euro, iar în 2017 de cca. 268,66 milioane euro, așadar în scădere moderată, dacă luăm în considerare și inflația. Totuși, atunci trebuie să ținem cont că sectorul bancar din Grecia s-a contractat dramatic în perioada 2010-2019. Astfel, conform datelor statistice publicate de Hellenic Bank Association, numărul instituțiilor de credit naționale s-a redus de la 35 la 15, numărul sucursalelor a scăzut cu 51%, iar a angajaților cu 38%. În aceste condiții, era de așteptat ca și structura de personal a autorității de supraveghere bancară să se fi redus proporțional.

Spre exemplu, în țara vecină Cipru, care se confruntă cu aceleași probleme, cheltuielile cu personalul ale Central Bank of Cyprus au scăzut cu 16%, de la 33,26 milioane euro în 2012 la 27,88 milioane euro în 2017.

## Anexa nr. 3 – Extras din Planul Național de adoptare a monedei euro

Extras din Planul Național de adoptare a monedei euro  
elaborat Comisia Națională de adoptare a monedei euro<sup>166</sup>

### 4. ETAPE ÎN PROCESUL TEHNIC DE ADOPTARE A EURO DE CĂTRE ROMÂNIA

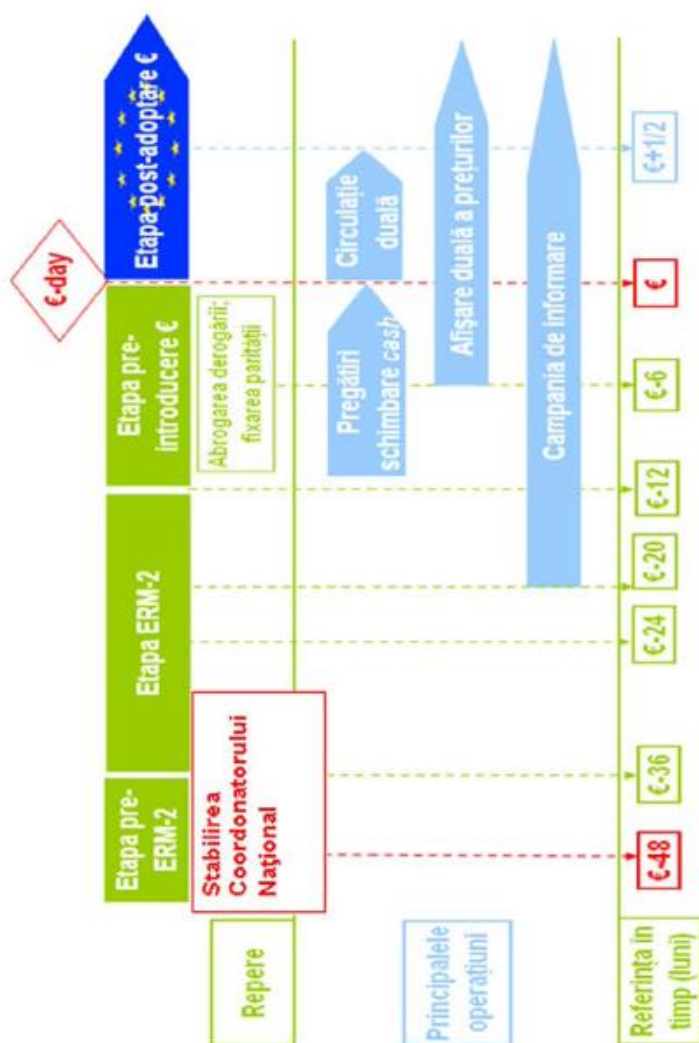
Etapă în procesul de adoptare a EURO	
Etapa I	Pregătirea pentru intrarea în MCS II
Etapa II	Intrarea în MCS II a leului
	Rapoarte de convergență
	Determinarea cursului de schimb la care se va face conversia
	Decizia de abrogare a derogării din partea Consiliului
Etapa III	Asigurarea unei cantități adecvate de monede și bancnote EURO
	Furnizarea anticipată de bancnote și monede EURO către bănci
	Furnizarea anticipată secundară de bancnote și monede EURO către băncile comerciale
	Punerea în circulație a monedelor
	Ajustarea sistemelor IT și a dispozitivelor (POS, ATM)
Etapa IV	Afișarea dublă obligatorie a prețurilor (LEI și EURO)
Etapa V	Adoptarea EURO
	Perioadă de circulație dublă a monedelor
	Schimburi valutare realizate de instituțiile de credit
	Schimburi valutare realizate de Banca Națională
	Afișarea dublă voluntară a prețurilor

Sursa: Comisia Națională de adoptare a monedei euro

<sup>166</sup> Instituită în baza OUG nr.24/2018, aprobată prin Legea nr. 249/2018



## Repere ale procesului de adoptare a euro și calendarul asociat



NOTĂ: Repere definite pornind de la ipoteza în care durata participării la MCS II este de doar 2 ani, minimul prevăzut de cerințele UE, fără a lua în calcul și cele mai noi exigențe privind aderarea la zona euro.

#### **Anexa nr. 4 – Rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare realizate de BCE**

În tabelul nr. 13 de mai jos sunt prezentate detaliat rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare efectuate de BCE în 2013-2014, în 2015, în 2016 și în 2018, cu următoarele precizări metodologice:

- ***Deficitul identificat în urma AQR*** – Cu ocazia evaluării calității activelor (AQR) este posibil ca unele elemente din portofoliul de credite să sufere ajustări (e.g. să fie reclasificate într-o altă grupă de risc, asociată unei ponderi de risc mai ridicate, care să afectează indicatorul „active ponderate la risc” și implicit rata fondurilor proprii de nivel 1 de bază – rata CET1). Dacă în urma acestor ajustări rata CET1 scade sub plafonul de 8% se consideră că instituția de credit înregistrează deficit de capital pentru AQR;
- ***Deficitul identificat în urma testului de stres: scenariul de bază și scenariul advers*** – Testele de stres au ca obiectiv să urmărească modul în care ar fi afectat bilanțul instituțiilor de credit (asumat ca fiind static) în ipoteza deteriorării condițiilor macroeconomice pe un orizont de timp de 3 ani (e.g. scăderea PIB real, creșterea șomajului, scăderea valorii activelor imobiliare, creșterea dobânzilor și implicit a costurilor de finanțare). Dacă rata CET1 scade sub 8% în cazul scenariului de bază și respectiv sub 5,5% în cazul scenariului advers se consideră că instituția de credit înregistrează deficit de capital;
- ***Deficitul de capital rezultat în urma AQR și a testului de stres*** pe baza celor două scenarii se calculează ca diferență între acel nivel al fondurilor proprii de nivel 1 de bază ce ar fi permis încadrarea în plafonul menționat și valoare curentă a acestui indicator;
- ***Deficitul de capital final*** – este stabilit la ca fiind valoarea cea mai mare dintre cele trei deficite menționate anterior.

**Tabelul 133: Rezultatele exercițiilor de evaluare cuprinzătoare realizate de BCE**

Situația deficitelor de capital pe țări și instituții de credit (valorile sunt exprimate în milioane EUR)	Deficitul identificat în urma AQR	Deficitul identificat în urma testului de stres - scenariul de bază	Deficitul identificat în urma testului de stres - scenariul advers	Deficitul de capital final
	A	B	C	MAX (A-C)
<b>Exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2013-2014</b>				
<b>Austria</b>	<b>Total</b>			<b>864,72</b>
Österreichische Volksbanken-AG with credit institutions affiliated acc	0,00	191,40	864,72	864,72
BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsp	0,00	0,00	0,00	0,00
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Raiffeisenlandesbank Niederösterreich-Wien AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Erste Group Bank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Belgia</b>	<b>Total</b>			<b>539,59</b>
Argenta Bank- en Verzekeringsgroep	0,00	0,00	0,00	0,00
AXA Bank Europe SA	0,00	0,00	200,18	200,18
Belfius Banque SA	0,00	0,00	0,00	0,00
The Bank of New York Mellon SA	0,00	0,00	0,00	0,00
Dexia NV	0,00	0,00	339,41	339,41
KBC Group NV	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Cipru</b>	<b>Total</b>			<b>2364,82</b>
Bank of Cyprus Public Company Ltd	168,29	68,80	919,22	919,22
Co-operative Central Bank Ltd	1014,83	974,08	1169,04	1169,04
Hellenic Bank Public Company Ltd	125,81	84,63	276,55	276,55
RCB Bank Ltd	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Estonia</b>	<b>Total</b>			<b>0,00</b>
AS DNB Pank	0,00	0,00	0,00	0,00
Swedbank AS	0,00	0,00	0,00	0,00
AS SEB Pank	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Finlanda</b>	<b>Total</b>			<b>0,00</b>
Danske Bank Oyj	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordea Bank Finland Abp	0,00	0,00	0,00	0,00
OP-Pohjola Group	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Franta</b>	<b>Total</b>			<b>129,37</b>
Banque Centrale de Compensation (LCH Clearnet)	0,00	0,00	0,00	0,00
BNP Paribas	0,00	0,00	0,00	0,00
Groupe BPCE	0,00	0,00	0,00	0,00
BPI France (Banque Publique d'Investissement)	0,00	0,00	0,00	0,00
Groupe Crédit Agricole	0,00	0,00	0,00	0,00
Groupe Crédit Mutuel	0,00	0,00	0,00	0,00
C.R.H. - Caisse de Refinancement de l'Habitat	123,92	129,37	0,00	129,37
HSBC France	0,00	0,00	0,00	0,00

La Banque Postale	0,00	0,00	0,00	0,00
Banque PSA Finance	0,00	0,00	0,00	0,00
RCI Banque	0,00	0,00	0,00	0,00
Société de Financement Local	0,00	0,00	0,00	0,00
Société Générale	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Germania</b>		<b>Total</b>		<b>229,11</b>
Aareal Bank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG	0,00	0,00	0,00	0,00
Bayerische Landesbank	0,00	0,00	0,00	0,00
Commerzbank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Deutsche Bank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
DekaBank Deutsche Girozentrale	0,00	0,00	0,00	0,00
DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank	0,00	0,00	0,00	0,00
HASPA Finanzholding	0,00	0,00	0,00	0,00
HSH Nordbank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Münchener Hypothekenbank eG	87,45	176,50	229,11	229,11
Hypo Real Estate Holding AG	0,00	0,00	0,00	0,00
IKB Deutsche Industriebank AG	0,00	0,00	0,00	0,00
KfW IPEX-Bank GmbH	0,00	0,00	0,00	0,00
Landesbank Berlin Holding AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Landesbank Baden-Württemberg	0,00	0,00	0,00	0,00
Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank	0,00	0,00	0,00	0,00
Landwirtschaftliche Rentenbank	0,00	0,00	0,00	0,00
Norddeutsche Landesbank-Girozentrale	0,00	0,00	0,00	0,00
NRW.Bank	0,00	0,00	0,00	0,00
SEB AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Volkswagen Financial Services AG	0,00	0,00	0,00	0,00
WGZ Bank AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank	0,00	0,00	0,00	0,00
Wüstenrot Bausparkasse AG	0,00	0,00	0,00	0,00
Wüstenrot Bank AG Pfandbriefbank	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Grecia</b>		<b>Total</b>		<b>343,94</b>
Alpha Bank, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Eurobank Ergasias, S.A.	70,66	0,00	17,55	70,66
National Bank of Greece, S.A.	273,28	0,00	0,00	273,28
Piraeus Bank, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Irlanda</b>		<b>Total</b>		<b>854,80</b>
Allied Irish Banks plc	0,00	0,00	0,00	0,00
Merrill Lynch International Bank Limited	0,00	0,00	0,00	0,00
The Governor and Company of the Bank of Ireland	0,00	0,00	0,00	0,00
Permanent tsb plc.	0,00	0,00	854,80	854,80
Ulster Bank Ireland Limited	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Italia</b>		<b>Total</b>		<b>9679,32</b>
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	845,37	1515,59	4249,52	4249,52

Banco Popolare - Società Cooperativa	34,13	693,29	427,47	693,29
Banca Popolare Dell'Emilia Romagna - Società Cooperativa	0,00	0,00	127,60	127,60
Banca Popolare Di Milano - Società Cooperativa A Responsabilità Limita	482,42	647,40	683,77	683,77
Banca Popolare di Sondrio, Società Cooperativa per Azioni	148,10	183,23	317,56	317,56
Banca Popolare di Vicenza - Società Cooperativa per Azioni	118,93	158,17	682,26	682,26
Banca Carige S.P.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia	951,60	1321,09	1834,57	1834,57
Credito Emiliano S.p.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banca Piccolo Credito Valtellinese, Società Cooperativa	88,05	196,99	376,66	376,66
Iccrea Holding S.p.A	0,00	0,00	0,00	0,00
Intesa Sanpaolo S.p.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Unione Di Banche Italiane Società Cooperativa Per Azioni	0,00	0,00	0,00	0,00
UniCredit S.p.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Veneto Banca S.C.P.A.	582,94	573,81	714,10	714,10
<b>Letonia</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
ABLV Bank, AS	0,00	0,00	0,00	0,00
AS SEB banka	0,00	0,00	0,00	0,00
Swedbank AS	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Lituania</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
AB DNB bankas	0,00	0,00	0,00	0,00
AB SEB bankas	0,00	0,00	0,00	0,00
Swedbank AB	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Luxemburg</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg	0,00	0,00	0,00	0,00
Clearstream Banking S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Precision Capital S.A. (Holding of Banque Internationale à Luxembourg	0,00	0,00	0,00	0,00
RBC Investor Services Bank S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
State Street Bank Luxembourg S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
UBS (Luxembourg) S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Malta</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
Bank of Valletta plc	0,00	0,00	0,00	0,00
HSBC Bank Malta plc	0,00	0,00	0,00	0,00
Deutsche Bank (Malta) Ltd	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Olanda</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
ABN Amro Bank N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
Bank Nederlandse Gemeenten N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
ING Bank N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
The Royal Bank of Scotland N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
SNS Bank N.V.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Portugalia</b>		<b>Total</b>		<b>1137,15</b>
Banco Comercial Português, SA	0,00	0,00	1137,15	1137,15
Banco BPI, SA	0,00	0,00	0,00	0,00

Caixa Geral de Depósitos, SA	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Slovenia</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
Slovenská sporiteľňa, a.s.	0,00	0,00	0,00	0,00
Tatra banka, a.s.	0,00	0,00	0,00	0,00
Všeobecná úverová banka, a.s.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Slovenia</b>		<b>Total</b>		<b>65,28</b>
Nova Kreditna Banka Maribor d.d.	0,00	0,00	31,03	31,03
Nova Ljubljanska banka d. d., Ljubljana	0,00	0,00	34,25	34,25
SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Spania</b>		<b>Total</b>		<b>32,24</b>
Banco Financiero y de Ahorros, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Bankinter, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Mare Nostrum, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco de Sabadell, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Cajas Rurales Unidas, Sociedad Cooperativa de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Catalunya Banc, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja	0,00	0,00	0,00	0,00
Kutxabank, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona	0,00	0,00	0,00	0,00
Liberbank, S.A.	32,24	0,00	0,00	32,24
NCG Banco, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Popular Español, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Banco Santander, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
Unicaja Banco, S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2015</b>				
<b>Austria</b>		<b>Total</b>		<b>241,22</b>
Sberbank Europe AG	0,00	0,00	138,45	138,45
VTB Bank (Austria) AG	0,00	0,00	102,77	102,77
<b>Belgia</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
Banque Degroof S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Franța</b>		<b>Total</b>		<b>95,91</b>
Agence Française de Développement	0,00	0,00	95,91	95,91
<b>Finlanda</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
Municipality Finance Plc	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Luxemburg</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
J.P. Morgan Bank Luxembourg S.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Malta</b>		<b>Total</b>		<b>5,64</b>
Medifin Holding Limited	0,00	0,00	5,64	5,64
<b>Portugalia</b>		<b>Total</b>		<b>1398,37</b>
Novo Banco	0,00	0,00	1398,37	1398,37
<b>Slovenia</b>		<b>Total</b>		<b>0,00</b>
UniCredit Banka Slovenija d.d.	0,00	0,00	0,00	0,00

<b>Grecia</b>	<b>Total</b>			<b>14400,61</b>
Alpha Bank S.A.	0,00	262,60	2743,40	2743,40
Eurobank Ergasias, S.A.	339,40	339,40	2121,92	2121,92
National Bank of Greece, S.A.	830,80	1575,97	4602,25	4602,25
Piraeus Bank, S.A.	2187,59	2213,15	4933,04	4933,04
<b>Exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2016</b>				
<b>Irlanda</b>	<b>Total</b>			<b>0,00</b>
Citibank Holdings Ireland Limited	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Italia</b>	<b>Total</b>			<b>0,00</b>
Banca Mediolanum S.p.A.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Slovenia</b>	<b>Total</b>			<b>0,00</b>
Abanka d.d.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Exercițiul de evaluare cuprinzătoare din 2018</b>				
<b>Bulgaria</b>	<b>Total</b>			<b>314,68</b>
Central Cooperative Bank AD	0,00	0,00	0,00	0,00
DSK Bank EAD	0,00	0,00	0,00	0,00
First Investment Bank AD	124,51	135,55	262,88	262,88
Investbank AD	0,00	13,97	51,81	51,81
UniCredit Bulbank AD	0,00	0,00	0,00	0,00
United Bulgarian Bank AD	0,00	0,00	0,00	0,00

*Sursa: prelucrările autorului pe baza informațiilor raportate de BCE*

**Anexa nr. 5 – Matricea de corelație aferentă variabilelor folosite pentru analiza regresională de pe palierul microeconomic**

	CET1	D_COUNTRY_TL	DEFICIT_AQR	DEFICIT_TOTAL	DEFICIT_TSA	DEFICIT_TSB	I_COUNTRY_CDS	I_EXPONERE	I_GOV	I_LEVIER	PIB_COUNTRY	R_CET1	R_COUNTRY_NPL	R_DEFICIT	R_NPL	T_ASSETS	T_EXP_RISC
CET1	1.00	-0.05	-0.09	-0.07	-0.06	-0.07	-0.03	0.97	0.02	-0.12	-0.09	-0.08	-0.07	-0.11	-0.08	0.96	0.99
D_COUNTRY_TL	-0.05	1.00	0.24	0.19	0.17	0.15	0.83	-0.11	-0.35	0.07	-0.82	-0.06	0.83	0.18	0.70	-0.11	-0.03
DEFICIT_AQR	-0.09	0.24	1.00	0.77	0.76	0.92	0.21	-0.07	-0.15	-0.04	-0.23	-0.11	0.35	0.79	0.38	-0.07	-0.06
DEFICIT_TOTAL	-0.07	0.19	0.77	1.00	1.00	0.87	0.11	-0.06	-0.17	-0.05	-0.18	-0.09	0.27	0.48	0.34	-0.06	-0.04
DEFICIT_TSA	-0.06	0.17	0.76	1.00	1.00	0.86	0.08	-0.06	-0.16	-0.05	-0.16	-0.09	0.26	0.48	0.32	-0.06	-0.04
DEFICIT_TSB	-0.07	0.15	0.92	0.87	0.86	1.00	0.08	-0.06	-0.19	-0.06	-0.17	-0.10	0.24	0.65	0.30	-0.06	-0.05
I_COUNTRY_CDS	-0.03	0.83	0.21	0.11	0.08	0.08	1.00	-0.07	-0.22	0.01	-0.72	-0.07	0.70	0.18	0.68	-0.07	-0.03
I_EXPONERE	0.97	-0.11	-0.07	-0.06	-0.06	-0.06	-0.07	1.00	0.06	-0.16	-0.03	-0.09	-0.13	-0.09	-0.11	0.99	0.97
I_GOV	0.02	-0.35	-0.15	-0.17	-0.16	-0.19	-0.22	0.06	1.00	-0.12	0.21	0.03	-0.14	0.03	-0.31	0.06	-0.01
I_LEVIER	-0.12	0.07	-0.04	-0.05	-0.05	-0.06	0.01	-0.16	-0.12	1.00	0.13	0.86	0.02	-0.01	0.03	-0.17	-0.14
PIB_COUNTRY	-0.09	-0.82	-0.23	-0.18	-0.16	-0.17	-0.72	-0.03	0.21	0.13	1.00	0.17	-0.65	-0.11	-0.56	-0.04	-0.11
R_CET1	-0.08	-0.06	-0.11	-0.09	-0.09	-0.10	-0.07	-0.09	0.08	0.86	0.17	1.00	-0.12	-0.11	-0.16	-0.09	-0.11
R_COUNTRY_NPL	-0.07	0.83	0.35	0.27	0.26	0.24	0.70	-0.13	-0.14	0.02	-0.65	-0.12	1.00	0.40	0.76	-0.12	-0.05
R_DEFICIT	-0.11	0.18	0.79	0.48	0.48	0.65	0.18	-0.09	0.08	-0.01	-0.11	-0.11	0.40	1.00	0.43	-0.09	-0.09
R_NPL	-0.08	0.70	0.38	0.34	0.32	0.30	0.68	-0.11	-0.31	0.03	-0.56	-0.16	0.76	0.43	1.00	-0.12	-0.06
T_ASSETS	0.96	-0.11	-0.07	-0.06	-0.06	-0.06	-0.07	0.99	0.06	-0.17	-0.04	-0.09	-0.12	-0.09	-0.12	1.00	0.96
T_EXP_RISC	0.99	-0.03	-0.06	-0.04	-0.04	-0.05	-0.03	0.97	-0.01	-0.14	-0.11	-0.11	-0.05	-0.09	-0.06	0.96	1.00

*Sursa: prelucrări ale autorului, pe baza programului Eviews*