



Banca Națională a României

Uniunea Bancară: principii, provocări, perspective

Mugur Isărescu
Guvernator

Sibiu, 17 mai 2013

Cuprins

De ce este necesară Uniunea Bancară?	3
Ce implică Uniunea Bancară?	8
– Setul unic de reglementări	10
– Mecanismul unic de supraveghere	15
– Mecanismul unic de soluționare a crizelor bancare	21
– Schema unică de garantare a depozitelor	24
Lecții din criza cipriotă	27
Ar trebui să se alăture România Uniunii Bancare?	29

De ce este necesară Uniunea Bancară?

Arhitectura instituțională inițială a UEM s-a dovedit insuficientă

- Design minimalist: politică monetară unică plus o frână fiscală reprezentată de Pactul de Stabilitate și Creștere
 - ✓ Sincronizarea ciclurilor de afaceri între statele membre urma să se producă spontan
 - ✓ Mecanismele naționale erau privite ca suficiente din perspectiva absorbției eventualelor șocuri idiosincratice
 - ✓ Sectorul privat era perceput ca fiind în mod esențial echilibrat și capabil de autoreglare → doar sectorul public era privit ca o potențială sursă de instabilitate

Ce nu a funcționat?

- Regulile fiscale s-au dovedit slabe
 - ✓ Deficite ridicate în perioade de prosperitate economică
 - ✓ Persistența unor niveluri înalte ale datoriei publice în unele state

- Integrarea financiară crescândă s-a produs în contextul acumulării unor importante dezechilibre în sectorul privat
 - ✓ Lipsa unei perspective transfrontaliere a autorităților de reglementare și supraveghere a îngreunat identificarea vulnerabilităților
 - ✓ Lipsa unor instrumente de intervenție la nivel european a împiedicat acțiuni corective eficiente

Necesitatea Uniunii Bancare

- Situația actuală reflectă lipsa unor ingrediente instituționale esențiale
 - ✓ Influență negativă reciprocă între bănci și state – cerc vicios al costurilor de finanțare
 - situația sectorului public se răsfrânge asupra sectorului bancar (Grecia)
 - situația sistemului bancar se răsfrânge asupra finanțelor publice (Irlanda, Cipru)
 - ✓ Fragmentarea pieței financiare unice de-a lungul granițelor naționale
 - diferențe semnificative *de facto* între condițiile monetare pentru companii și populație la nivelul statelor membre
 - restricționarea fluxurilor de capital de la centru către periferie ca rezultat al perspectivei naționale a activității de supraveghere
- ↓
- ✓ Întreruperea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare

Necesitatea Uniunii Bancare (2)

- O uniune monetară nu poate funcționa în contextul existenței *de facto* a restricțiilor interne de capital și a diferențelor majore dintre condițiile financiare la nivelul statelor membre
 - ✓ Cercul vicios dintre bănci și state trebuie întrerupt
 - două soluții posibile: uniunea fiscală și uniunea bancară
 - o uniune bancară este mai puțin controversată și mai ușor de implementat decât una fiscală
 - ✓ Buna funcționare a mecanismului de transmisie a politicii monetare trebuie restaurată
 - ✓ În condițiile integrării piețelor financiare, stabilitatea financiară nu poate fi asigurată dacă activitatea de supraveghere rămâne la nivel național
 - „*Imposibila trinitate*” a stabilității financiare, integrării financiare și supravegherii la nivel național (Schoenmaker, 2011)
- Proiectul instituțional actual vizează rezolvarea acestor probleme prin constituirea unei uniuni bancare la nivelul zonei euro, cu posibilitatea celorlalte state membre ale UE de a opta pentru participarea la această uniune

Ce implică Uniunea Bancară?

Elemente constitutive

- Armonizarea cadrului de reglementare și supraveghere bancară
 - ✓ „Un singur set de reglementări”
- Transferul de la nivel național la nivel european al principalelor responsabilități privind supravegherea
 - ✓ „Un mecanism unic de supraveghere”
- Introducerea unor prevederi comune în vederea asigurării suportului legal necesar gestionării falimentelor băncilor cu probleme
 - ✓ „Un singur mecanism de soluționare a crizelor bancare”
 - ✓ Problematică deschisă – armonizarea și centralizarea garantării depozitelor

**Pentru instituirea unei uniuni bancare depline,
cele trei elemente ar trebui să fie operaționalizate simultan**

Ce implică Uniunea Bancară?

– Setul unic de reglementări –

Setul unic de reglementări

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

Setul unic de reglementări (2)

- Setul unic de reglementări – elaborat de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) – există deja în bună măsură
 - ✓ Un acord asupra a două componente esențiale este așteptat în curând
 - Directiva privind Cerințele de Capital
 - Directiva privind Redresarea și Rezoluția Bancară
 - ✓ Precondiție pentru existența celorlalte două componente ale Uniunii Bancare
 - *software*-ul cu care va funcționa *hardware*-ul mecanismului unic de supraveghere și al celui de rezoluție bancară
 - ✓ Aplicabilitatea acestuia – spre deosebire de celelalte componente – vizează întregul spațiu al UE

Ce se poate obține prin setul unic de reglementări?

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

Câtă flexibilitate vor deține statele membre?

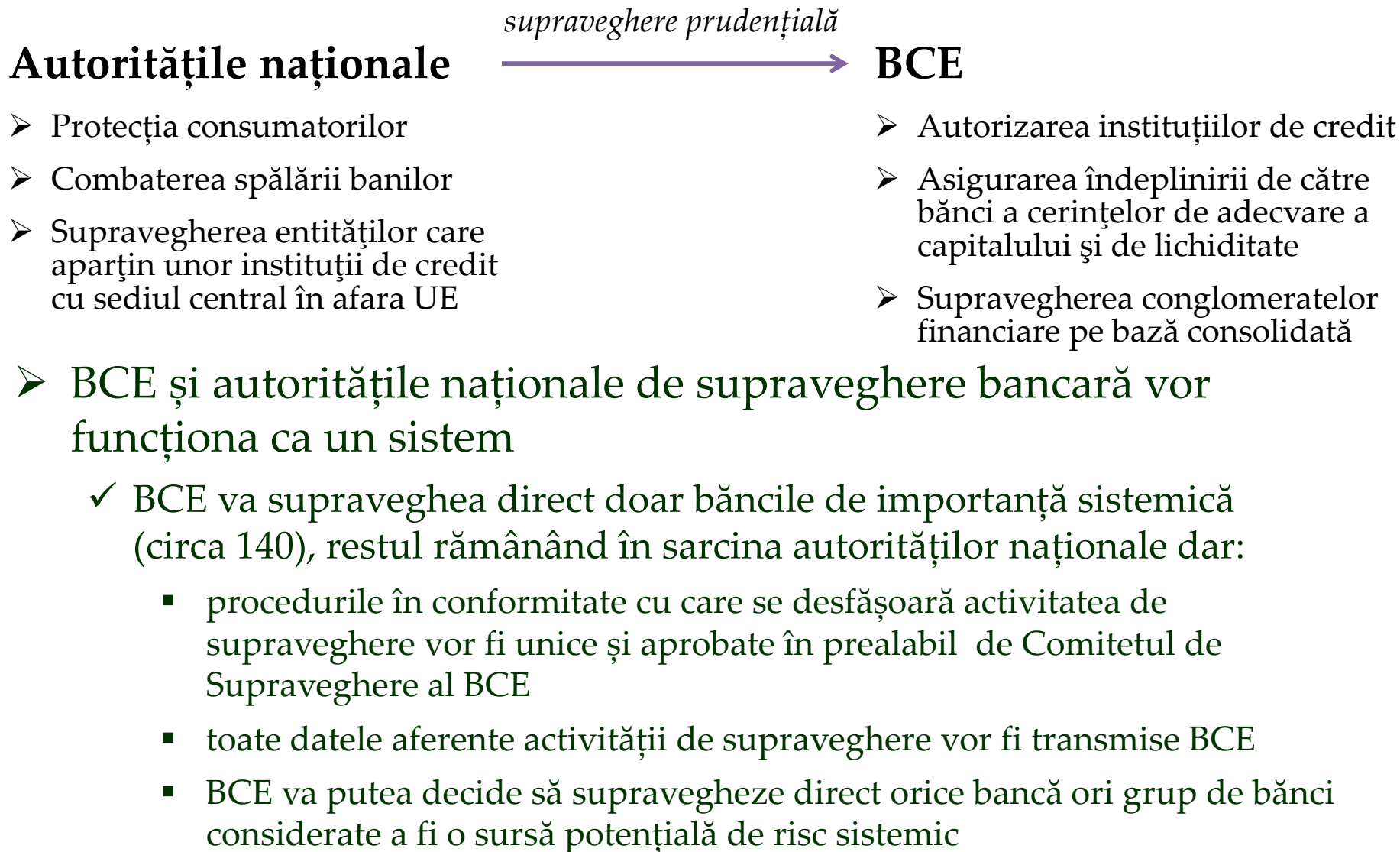
- Reglementări naționale mai stricte vor fi permise în circumstanțe justificate de existența unor riscuri la adresa stabilității financiare
 - ✓ Exemplu: cerințe de capital mai stricte pentru creditul ipotecar dacă există riscul apariției unei bule speculative
 - ✓ Reglementările mai stricte vor fi aplicabile și instituțiilor de credit din alte state membre care își desfășoară activitatea în respectivul stat

- Flexibilitate în impunerea unor cerințe adiționale (de ex., aport suplimentar de capital) pentru anumite instituții de credit, în cazul în care supravegherea identifică existența unor riscuri superioare mediei

Ce implică Uniunea Bancară?

– Mecanismul unic de supraveghere –

Mecanismul unic de supraveghere



De ce a fost aleasă BCE?

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


**Stabilitatea sectorului financiar facilitează
implementarea politicii monetare**

Mecanismul unic de supraveghere: **beneficii**

- Mecanismul unic de supraveghere va acționa în direcția restabilirii încrederii investitorilor și deponenților
 - ✓ Transparență crescută – activele neperformante nu vor mai putea fi ascunse în alte jurisdicții
 - ✓ Reducerea riscului sistemic prin identificarea și monitorizarea expunerilor și legăturilor financiare internaționale

- O autoritate de supraveghere transnațională va evita fragmentarea piețelor financiare la nivel european
 - ✓ Eliminarea cerințelor de adecvare a activelor și pasivelor la nivel național
 - ✓ Înlésnirea circulației capitalurilor în interiorul UEM
 - ✓ Restaurarea bunei funcționări a mecanismului de transmisie a politicii monetare

Mecanismul unic de supraveghere: **provocări**

- Participarea pe bază de voluntariat a țărilor din afara zonei euro ar putea crea un alt tip de fragmentare a pieței unice europene
 - Modul în care statele membre din afara zonei euro care se alătură Uniunii Bancare vor participa la adoptarea deciziilor în cadrul BCE este în curs de clarificare
 - ✓ Reprezentare cu drepturi depline în Comitetul de Supraveghere al BCE, dar nu și în Consiliul Guvernatorilor – instanța supremă de decizie a BCE
- 
- ✓ Necesitatea creării unui mecanism de mediere a potențialelor conflicte

Riscuri din perspectiva BCE

- Risc reputațional – administrabil prin:
 - ✓ Edificarea unui proces decizional care să separe complet funcția de politică monetară de cea de supraveghere
 - ✓ Derularea unei evaluări comprehensive a situației bilanțiere a băncilor care vor intra în responsabilitatea sa directă înainte de operaționalizarea mecanismului unic de supraveghere
 - ✓ Construirea capacității instituționale a BCE pentru activitatea de supraveghere prin asigurarea personalului specializat

- Risc legal
 - ✓ Unele dintre prevederile variantelor preliminare ale legislației par a fi în conflict cu principiul independenței băncii centrale consfințit de Tratatul de la Maastricht

Ce implică Uniunea Bancară?

– Mecanismul unic de soluționare a crizelor bancare –

Mecanismul unic de soluționare a crizelor bancare

- Consecințele transnaționale ale unei crize bancare justifică edificarea unui mecanism de rezoluție la nivel european
- Obiectiv: gestionarea imparțială și eficientă a crizelor bancare, astfel încât să fie minimizate consecințele negative asupra economiei și apelul la fonduri publice
- Principii:
 - ✓ O economie de piață funcțională presupune ieșirea de pe piață în caz de eșec
 - ✓ Costul rezoluției trebuie să fie suportat în primul rând de acționari și de creditori
 - ✓ Implicarea fondurilor publice trebuie să fie doar una de ultimă instanță și însoțită de măsuri care să asigure neutralitatea fiscală pe termen mediu
 - ✓ Pentru evitarea unui potențial conflict între obiective, administrarea acestui mecanism nu trebuie să revină BCE, ci unei autorități unice de rezoluție; acoperirea instituțională și geografică trebuie însă să o relice pe cea a mecanismului unic de supraveghere
- Elementele concrete ale mecanismului sunt încă în faza de proiectare

Mecanismul unic de soluționare a crizelor bancare (2)

➤ Constrângeri:

- ✓ Existența unor resurse financiare suficiente pentru a asigura credibilitatea sistemului
 - posibilitatea constituirii unui fond alimentat *ex ante* prin contribuții ale sectorului bancar
 - existența unui mecanism de urgență care să asigure accesul la fonduri publice (asigurând neutralitatea fiscală pe termen mediu) apare drept esențială pentru viabilitatea sistemului, însă consensul politic în această privință va fi dificil de atins
 - recursul la disponibilitățile Mecanismului European de Stabilitate nu poate fi exclus în cazuri extreme
 - potențială asimetrie de tratament între țările membre ale zonei euro și cele din afara acesteia care se alătură Uniunii Bancare
- ✓ Problema gestionării hazardului moral asociat implicării fondurilor publice
 - posibil remediu: exploatarea „ambiguității constructive” în ceea ce privește decizia asistenței publice de la caz la caz (Raportul de Larosière, 2009)

Ce implică Uniunea Bancară?

– Schema unică de garantare a depozitelor –

Schema unică de garantare a depozitelor

- Există controverse majore între statele membre cu privire la necesitatea și *design*-ul acestei componente a mecanismului unic de rezoluție bancară, iar perspectivele edificării acesteia nu sunt favorabile
 - ✓ Asimetria evidentă între Nord și Sud în ceea ce privește costurile finanțării acesteia ridică probleme politice dificile
- Totuși, măsuri în această direcție au fost deja implementate:
 - ✓ **Acoperirea** schemelor naționale de garantare a depozitelor – nivel armonizat de 100 000 EUR/deponent/instituție de credit
 - ✓ **Simplificarea** procedurilor de rambursare a depozitelor garantate: reducerea termenelor de plată și îmbunătățirea modalităților de finanțare

Schema unică de garantare a depozitelor (2)

➤ Avantaje:

- ✓ Asigurarea tratamentului egal al deponenților din toate țările UEM – complementaritate cu mecanismul unic de supraveghere
- ✓ Sporirea încrederii în sistemul bancar
 - un volum mai mare de resurse este de natură să crească considerabil rezistența la șocuri a sistemului
 - riscul suveran, ca potențial generator de panică bancară, își pierde importanța

➤ Obiecții:

- ✓ Instituirea sistemului s-ar produce într-un moment în care beneficiarii și plătitorii sunt ușor de identificat – costuri politice pentru contributorii neți
- Raportul de Larosière (2009) nu susține ideea punerii împreună a resurselor schemelor de garantare a depozitelor din statele membre, considerând că armonizarea seturilor de reguli aferente acestora ar trebui să fie suficientă

Lecții din criza cipriotă

Cum ar fi atenuat o Uniune Bancară deplin operațională costul rezoluției bancare cipriote?

➤ Mecanismul unic de supraveghere

- ✓ Ar fi limitat riscul de concentrare a plasamentelor în active cu risc ridicat (de exemplu: titlurile de stat grecești), iar modelul de afaceri al principalelor instituții de credit ar fi fost mai sănătos, inclusiv din perspectiva îndeplinirii mai bune a rolului lor în finanțarea economiei locale

➤ Cadrul unic de rezoluție

- ✓ Ar fi permis intervenția timpurie, astfel încât deprecierea valorii activului net ar fi fost limitată → factorul de ajustare a valorii creanțelor creditorilor ar fi fost semnificativ mai redus
- ✓ Coordonarea transfrontalieră a procesului de rezoluție pentru cele două grupuri bancare implicate ar fi fost mai eficace, iar continuitatea accesului deponenților sucursalelor la propriile resurse nu ar fi fost afectată

➤ Scheme de garantare a depozitelor mai bine armonizate și suficient de robuste

- ✓ Ar fi diminuat nevoia de refinanțare a băncilor cipriote, în condițiile în care retragerile de depozite ar fi fost descurajate

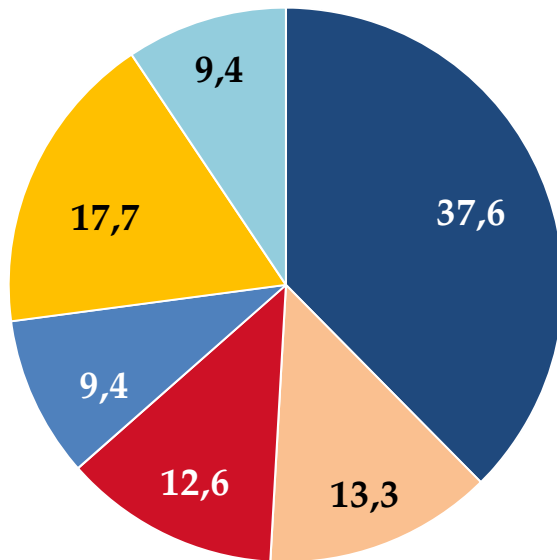
Ar trebui să se alăture România Uniunii Bancare?

Apartenența la Uniunea Bancară apare drept alegerea naturală ...

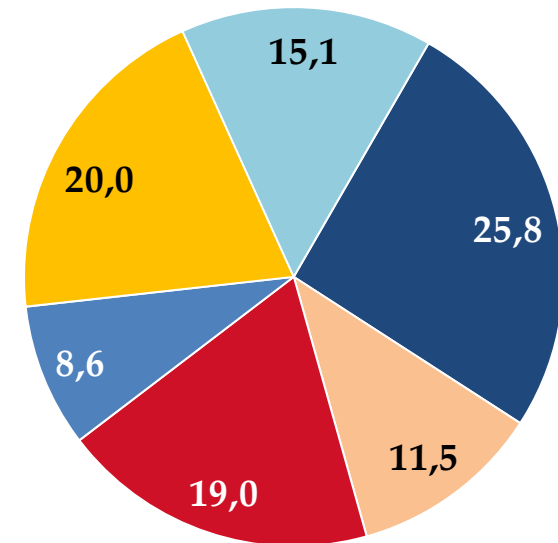
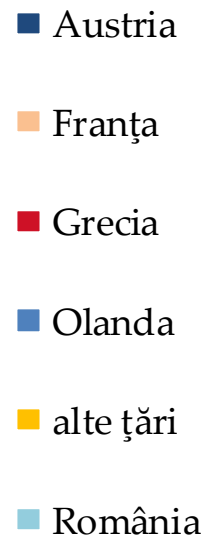
- ... în condițiile în care băncile din zona euro dețin trei sferturi din activele sistemului bancar din România și două treimi din capitalul acestuia

Sistem bancar (martie 2013)

% în total active



% în total capital



Sursa: BNR

Beneficiile depășesc costurile

➤ **Avantaje:**

- ✓ Supraveghere mai eficientă prin îmbunătățirea accesului la informații și eliminarea posibilității arbitrajului jurisdicțional
- ✓ Evitarea eventualelor distorsiuni în planul competiției
- ✓ Este preferabilă participarea la construcția unui mecanism căruia România i se va alătura în mod necesar odată cu adoptarea euro
- ✓ Înlăturarea unui stimulent pentru dezintermediere, inclusiv din motive conjuncturale care țin de grupurile bancare din țara de origine

✓ **Dezavantaje:**

- ✓ Aportul la un eventual fond de asistență în caz de criză bancară, mai ales în eventualitatea aplicării unei chei de contribuție care nu ține seama de gradul de intermediere financiară

Bibliografie selectivă

Asmussen, Jorg

“Financial stability in Europe and the progress towards banking union”, discurs susținut la evenimentul “The Way Forward for the Eurozone and Europe: A Conversation with European Policymakers”, Washington, 18 aprilie 2013

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

Constancio, Vitor

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

“The nature and significance of Banking Union”, discurs susținut la conferința “Financial Regulation: Towards a global regulatory framework?”, Londra, 11 martie 2013

Bibliografie selectivă (2)

Darvas, Zsolt,
Wolff, Guntram

“Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?”, Bruegel Policy Contribution, No. 06, martie 2013

Larosiere, Jacques

“Future shape of the banking union in the EU”, discurs susținut cu ocazia reuniunii Consiliului ECOFIN, Dublin, 12 aprilie 2013

Larosière, Jacques,
Balcerowicz, Leszek,
Issing, Otmar,
Masera, Rainer,
McCarthy, Callum,
Nyberg, Lars, Pérez,
Jose, Ruding, Onno

“Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU”, Comisia Europeană – Grupul Larosière, Bruxelles, 25 februarie 2009

Bibliografie selectivă (3)

Mersch, Yves

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

Pisani-Ferry, Jean,
Wolff, Guntram

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

Schoenmaker, Dirk

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