

MODELE CADRU ALE SUPRAVEGHERII MACROPRUDENȚIALE – DELIMITĂRI TEORETICE ȘI PRACTICE

Mihail GÎRLEA, Angela FILIP

Universitatea de Stat din Moldova

Problematika supravegheerii piețelor financiare, în general, și a celei bancare, în special, a fost și rămâne o temă de actualitate. Dată fiind complexitatea și întinderea subiectelor ce pot face obiectul unei astfel de teme, în cadrul prezentului studiu nu ne-am propus o abordare exhaustivă (de altfel, fără sorți de izbândă), ci doar o analiză în principal a rolului autorităților de supraveghere naționale. În pofida evoluțiilor înregistrate la nivel instituțional în Uniunea Europeană în ultimul deceniu și jumătate, autoritățile de supraveghere naționale au continuat să fie privite ca principalii actori care sunt responsabili de supravegherea prudențială a instituțiilor financiare. Subiectul este cu atât mai captivant cu cât reglementările europene în materie nu vin să stabilească o abordare unitară pentru toate statele membre, ceea ce face ca, la data analizei, să întâlnim o diversitate de modalități de organizare a activităților de supraveghere prudențială.

Cuvinte-cheie: reglementare bancară, supraveghere bancară macroprudențială, risc sistemic, stabilitate financiară, instrumente macroprudențiale.

MODELS OF MACROPRUDENTIAL SUPERVISION FRAMEWORK

The issue of financial markets supervision in general and banking in particular is still a very topical issue. Taking into account the complexity and the variety of the issues that may be the object of this topic, the present paper is not having a comprehensive approach, as we would not succeed, but is mainly an analysis of the role of national supervising authorities. Despite the achievements registered at the institutional level in the EU during the last decade, the national supervisory authorities continue to be seen as the main actors responsible for the prudential supervision of financial institutions. The subject is even more interesting as the European regulations are not aimed at establishing a uniform approach for all Member States, which made us meet, during our analysis, a variety of ways of organizing the activities of prudential supervision.

Keywords: banking regulation, macroprudential banking supervision, systemic risk, financial stability, macroprudential tools.

Introducere

Sistemul financiar a stat la baza declanșării crizei economice care a afectat o mare parte a economiei globale începând cu anul 2007. O imensă activitate de cercetare a fost derulată pentru a identifica cauzele producerii crizei. Pentru restabilirea încrederii în piețele financiare, autoritățile relevante cu responsabilități în asigurarea stabilității financiare au demarat un proces amplu de revizuire și îmbunătățire a întregii arhitecturi a sistemului de supraveghere financiară, cu impact asupra instrumentelor de supraveghere macro- și microprudențială. Reglementarea și supravegherea sistemului financiar sunt esențiale în prevenirea producerii unor noi crize și trebuie să creeze premisele pentru gestionarea adecvată și eficientă a acestora (în cazul în care se produc), astfel încât efectele asupra societății să fie reduse.

Criza financiară a scos la iveală o serie de imperfecțiuni și lacune ale supravegheerii sistemului financiar. Concluziile diverselor rapoarte vizând cauzele crizei, întocmite de organisme și autorități cu atribuții în domeniu, au fost urmate de inițiativa de reformare a arhitecturii de supraveghere la nivelul UE și de revizuire a cadrului de reglementare aferent zonelor pentru care au fost identificate vulnerabilități semnificative. Însă, pentru evitarea repetării, a unor astfel de episoade care reprezintă un pericol la adresa menținerii stabilității financiare, se impune completarea acestor demersuri, prin eforturi ale autorităților naționale de supraveghere care să contribuie la eficientizarea activității acestora. Devine astfel necesară evaluarea riguroasă a eficacității activității de supraveghere, care reprezintă, în opinia noastră, o precondiție a adoptării acelor decizii strategice care să conducă la atingerea obiectivului vizat, respectiv la asigurarea stabilității sistemului financiar.

În pofida evoluțiilor înregistrate la nivel instituțional în Uniunea Europeană, autoritățile de supraveghere naționale au continuat să fie privite ca principalii actori care sunt responsabili de supravegherea prudențială a instituțiilor financiare. În ceea ce privește modul în care sunt organizate aceste autorități, subliniem că reglementările europene în materie nu vin să stabilească o abordare unitară pentru toate statele membre, ceea

ce face ca, la data analizei, să întâlnim o diversitate de modalități de organizare a activităților de supraveghere prudentială.

Prezentarea problemei și formularea ipotezelor

În conturarea cadrului instituțional al supravegherii macroprudențiale au fost identificate unele probleme legate de: mandat, competențe și instrumente, responsabilitatea și transparența mecanismelor, componența organului decizional și mecanismele de coordonare a politicilor interne. Astfel, mandatul macroprudențial trebuie să fie exprimat clar, în mod explicit. Mandatul formal poate îmbunătăți claritatea în luarea deciziilor, poate să elimine pasivitatea și paralizia în luarea deciziilor, în special când opiniile diferă. Instituția însărcinată cu supravegherea macroprudențială trebuie să aibă competența de a colecta informații și de a lua decizii, precum și competența de a utiliza și a ajusta în mod direct instrumentele macroprudențiale.

În ultimele două decenii, sistemele financiare din numeroase țări au suferit mutații importante în ceea ce privește mărimea și structura lor, precum și gama de produse și servicii oferite. Pe plan internațional, s-a înregistrat o tendință de creștere a mărimii relative a sistemelor financiare, în paralel cu diversificarea și sporirea în complexitate a produselor oferite de instituțiile financiare.

Inovarea financiară și progresele tehnologice au determinat erodarea continuă a frontierelor tradiționale dintre segmentele sectorului financiar (sistem bancar, piețe de capital, instituții de asigurări) și creșterea competiției între diferite tipuri de intermediari financiar ce oferă produse similare. Aceste tendințe ridică numeroase probleme privind alegerea unui model de supraveghere financiară optim și, în cadrul acestuia, a autorității careia trebuie să i se încredințeze supravegherea bancară.

Este deosebit de importantă stabilirea organului responsabil pentru luarea deciziilor, iar transparența și claritatea în comunicarea deciziilor de politică macroprudențială reprezintă importante elemente de responsabilitate. Este nevoie de stabilirea exactă a organului de conducere a politicii macroprudențiale, în cadrul căruia băncile centrale joacă un rol important. De asemenea, este nevoie de coerență în aplicarea politicilor care țin de diminuarea riscului sistemic în special datorită consecințelor grave ale acestuia.

Modele de supraveghere bancară

Până în anii '90 supravegherea bancară era exercitată, de regulă, de băncile centrale. Celelalte segmente ale pieței financiare (piața de capital și cea a asigurărilor, în principal) erau monitorizate de structuri distincte. Majoritatea specialiștilor au apreciat, la vremea respectivă, că supravegherea prudentială a instituțiilor de credit trebuia să fie un atribut al băncilor centrale, dat fiind faptul că acesta era esențial atât pentru elaborarea și implementarea politicii lor monetare, cât și pentru asigurarea stabilității sistemelor bancare, în ansamblul lor.

În ultimii 15-20 ani au sporit, însă, preocupările pentru stabilirea unui cadru adecvat de supraveghere bancară ca efect al schimbărilor profunde care s-au produs la nivelul piețelor financiare și care s-au concretizat, în principal, în integrarea și globalizarea acestora și în diminuarea granițelor între activitățile bancare, de asigurări și de tranzacționare a titlurilor financiare. Drept urmare, unele țări au decis externalizarea funcției de supraveghere a băncilor centrale către entități independente și plasarea acesteia într-o agenție unică (integrată) de supraveghere a tuturor segmentelor sistemului financiar [1, p.212].

În general, în practica financiară internațională și europeană întâlnim astăzi următoarele tipuri de modele de supraveghere (Fig.1):

- modelul supravegherii instituționale (sectoriale);
- modelul supravegherii integrate (unificate);
- modelul supravegherii în funcție de obiective;
- modelul combinat;
- modelul supravegherii funcționale.

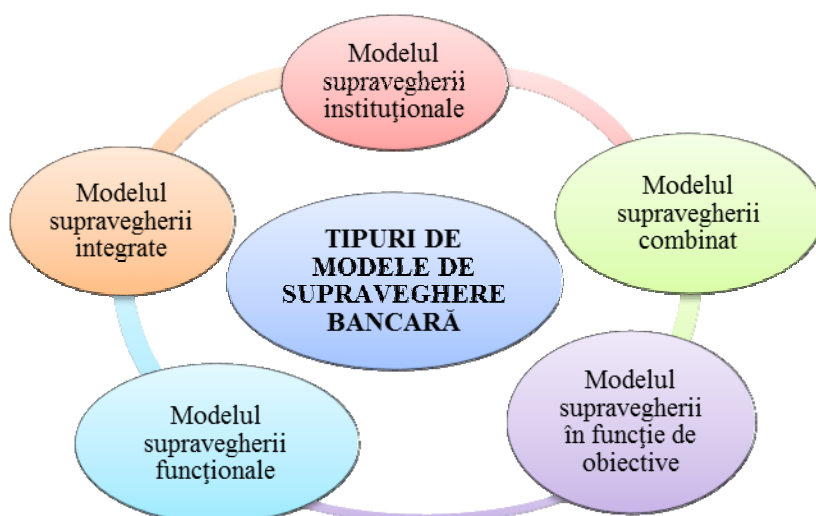


Fig.1. Tipuri de modele de supraveghere bancară.

Sursa: elaborată de autori în baza [1, p.212].

Modelul instituțional (sectorial). Acest model vizează o categorie specifică de instituții financiare, indiferent de activitatea pe care acestea o desfășoară. Se caracterizează prin faptul că există câte o autoritate de supraveghere pentru fiecare din cele trei segmente principale ale sectorului financiar (bancar, de asigurări și al pieței de capital). Altfel spus, este un model care se sprijină pe trei piloni și este aplicat în unele țări europene (inclusiv în România) și nu numai, activitățile bancare, de asigurări și cele specifice pieței de capital fiind monitorizate de agențiile de supraveghere diferite, fiecare dintre ele având propriile abordări, tehnici, instrumente și practici.

De subliniat că băncile centrale sunt, în general, puternic implicate în supravegherea instituțiilor de credit, fapt confirmat de numărul în creștere al acestora cu puteri de supraveghere, fiind, de altfel, în unele țări autoritatea unică de supraveghere a sectorului financiar, în ansamblul său.

În cazul acestui model, ce urmează segmentarea clasică a sectorului financiar în trei piețe, exista câte o singură autoritate de supraveghere pentru bănci, intermediarii financiari operând pe piețele de capital și intermediarii din sectorul asigurărilor. Supravegherea instituțională este eficientă în cazul intermediarilor financiari ce desfășoară numai activități specifice unui sector din cadrul sistemului financiar, deoarece nu creează duplicări ale controalelor prudențiale și determină costuri scăzute. În situația în care există intermediari financiari aparținând unor sectoare diferite, dar cărora li se permite să desfășoare aceleași activități, modelul poate conduce la distorsiuni de reglementare datorită faptului că este posibil să se aplice reguli prudențiale diferite față de același tip de operațiuni.

Distorsiunile respective pot genera arbitraje de reglementare, cu consecințe destabilizatoare asupra sistemului financiar. Un alt dezavantaj al modelului este acela că poate conduce la apariția fenomenului de captură („regulatory capture”) a agențiilor sectoriale de supraveghere de către instituțiile supravegheate, întrucât aceste agenții se pot angaja, fără să vrea, în promovarea intereselor particulare ale sectorului reprezentat.

Sunt câteva argumente solide care susțin plasarea supravegherii sub umbrela băncii centrale, mai importante fiind:

- gradul de independență. Cu cât acesta este mai înalt, cu atât banca centrală poate să adopte cele mai bune decizii în exercitarea funcției sale de supraveghere, nefiind supusă presiunilor de ordin politic;
- credibilitatea băncii centrale este, în foarte multe cazuri, decisivă în prevenirea crizelor bancare. Experiența a demonstrat că acțiunile întreprinse de autoritatea monetară au stopat accesele de panică ale clienților instituțiilor de credit, evitându-se, astfel, apariția riscului sistemic;
- banca centrală reprezintă autoritatea care deține cele mai multe informații privind starea economiei și a instituțiilor financiare și pe care le utilizează în scopul identificării, încă din faza incipientă, a principalelor vulnerabilități și factori de risc privind sistemul bancar;

- banca centrală, îndeosebi în țările dezvoltate, monitorizează atent evoluția sistemelor de plăți de importanță sistemică. O eventuală externalizare a funcției de supraveghere bancară, apreciază specialiștii, poate fi riscantă și avea efecte negative asupra bunei funcționări a sistemelor de plăți din economie;
- externalizarea funcției de supraveghere și, prin aceasta, separarea ei de funcția de creditare de ultimă instanță (bancă a băncilor) poate antrena întârzieri în prevenirea apariției unui risc sistemic;
- problemele de comunicare care apar între cele trei autorități de supraveghere se pot manifesta, afirmă unii specialiști, și în cazul în care funcționează o agenție de supraveghere unică pentru cele trei segmente ale sectorului financiar [1, p.212].

O variantă relativ recentă a acestui model este reprezentată de supravegherea instituțională consolidată, care vine să răspundă schimbărilor majore ce au avut loc în ultimii ani în structura piețelor financiare ca efect al globalizării acestora și al creșterii gradului lor de integrare. Este vorba despre consolidarea cooperării între autoritățile care supraveghează fiecare segment al pieței financiare, fie prin încheierea unor memorandumuri, fie prin crearea unor consilii de supraveghere financiară care au drept obiectiv să-și sincronizeze acele activități ce nu sunt specifice unui segment sau altui.

Conform acestei variante, țările păstrează câte o autoritate de supraveghere pentru fiecare segment al sectorului financiar, dar cooperarea între acestea este întărită prin adoptarea unor memorandumuri de înțelegere („memoranda of understanding” – MoUs) sau prin înființarea unui Consiliu al Supraveghetorilor Financiar. Rolul acestui Consiliu, constituit din reprezentanți ai autorităților sectoriale, este de a asigura coordonarea aspectelor care nu sunt specifice unui singur sector, cum ar fi, de exemplu, supravegherea conglomeratelor financiare sau informațiile pentru consumatori.

Supravegherea instituțională este încă semnificativ răspândită la nivel global, deși în ultimele două decenii se poate vorbi despre un recul al acestei abordări în detrimentul abordării integrate. Se caracterizează prin aceea că activitatea de control prudential este îndreptată asupra unei categorii specifice de instituții financiare, indiferent de gama de activități pe care acestea le prestează. În cazul acestui model, ce urmează segmentarea clasică a sectorului financiar în cele trei piețe, există o singură autoritate de supraveghere a instituțiilor de credit [2, p.15].

În concluzie, chiar și în țările în care băncile centrale nu sunt implicate în mod direct în luarea deciziilor în domeniul supravegherii bancare, acestea au, totuși, un rol important în asigurarea stabilității sistemului financiar, având în acest scop atribuții specifice de supraveghere stabilite prin lege.

Modelul supravegherii unificate (integrate) implică faptul că o singură agenție (de regulă, diferită de banca centrală) supraveghează piața financiară în ansamblul ei. Acest model își are geneza în procesul de erodare continuă a barierelor tradiționale între activitățile financiare și în apariția conglomeratelor financiare, acele entități care își desfășoară activitatea pe cel puțin două din următoarele segmente ale pieței financiare: sector bancar, piața de capital sau sectorul asigurărilor.

Tendența ultimilor ani a fost una de trecere de la modelul instituțional (sectorial) la cel integrat, supravegherea fiind atribuită unei singure agenții. Trendul actual de creare a unei structuri integrate de supraveghere a debutat în urmă cu peste 20 de ani în țările scandinave, extinzându-se ulterior și în alte țări din Europa, Asia, respectiv Australia.

Un loc aparte îl ocupă crearea în 1997, în Marea Britanie, a FSA (Financial Services Authority) – o agenție cu cea mai extinsă sferă de activitate, combinând funcția de reglementare și supraveghere a piețelor financiare cu cea de supraveghere a regulilor de conducere a afacerilor în acest domeniu. FSA este la ora actuală agenția de supraveghere financiară cu sfera cea mai largă de activitate din lume, ea combinând funcții atât de reglementare și supraveghere prudentială, cât și de supraveghere a regulilor de conducere a afacerilor. Supravegherea exercitată de FSA, ce a înlocuit nouă autorități independente de supraveghere financiară, cuprinde o gamă largă de instituții (bănci, firme de investiții, 16.000 de firme care au activitate marginală în domeniul investițiilor financiare: contabili, actuari, societăți de asigurări etc.), precum și piețele financiare. Marea Britanie nu deține însă prioritatea în înființarea unei agenții integrate de supraveghere financiară.

Trendul actual de introducere a unei structuri integrate de supraveghere financiară a început în țările scandinave, Norvegia fiind prima țară care a procedat, în 1986, la fuzionarea agențiilor independente de supraveghere financiară într-o autoritate unică. Agenții integrate de supraveghere financiară au fost create la scurt timp în Danemarca (Kredittilsynet, 1988) și în Suedia (Finansinspektionen, 1991). În ultimii ani, autorități integrate de supraveghere financiară au fost create în Japonia, Singapore, Luxemburg, Islanda, Austria și Germania.

În literatura de specialitate se întâlnesc argumente atât în favoarea unei autorități integrate/unificate de supraveghere bancară, cât și contra.

În favoarea acestui model unic de supraveghere au fost aduse mai multe argumente, mai importante fiind:

- diluarea granițelor între diferite segmente ale piețelor financiare, fenomen concretizat în apariția unor produse și activități mixte (bancassurance, cross-selling etc.), respectiv, a așa-numitelor conglomerate financiare, care ar necesita supravegherea simultană din partea mai multor instituții de tip clasic. În plus, specialiștii au apreciat că modelul sectorial de supraveghere a fost creat în contextul unei arhitecturi relativ simple a sistemelor financiare, caracterizată prin existența unei delimitării clare între diferitele tipuri de instituții financiare;
- existența unei entități unice de supraveghere generează costuri mai mici comparativ cu modelul sectorial în contextul creșterii complexității obiectivelor specifice acestei activități și care ar fi antrenat costuri mai mari dacă acestea ar fi rămas să fie realizate prin intermediul mai multor entități de supraveghere;
- în contextul creșterii gradului de interdependență între cele trei segmente ale sistemului financiar, existența mai multor autorități de supraveghere ar fi una ineficientă din perspectiva prevenirii riscului sistemic. Se aduce ca argument principal faptul că, de exemplu, o cădere masivă a burselor de valori va avea un impact major nu doar asupra piețelor de capital, ci și asupra băncilor și societăților de asigurări și, în consecință, o supraveghere integrată ar fi cea mai oportună;
- percepția unui conflict de interese între asigurarea stabilității prețurilor, ca obiectiv fundamental de politică monetară al băncii centrale și funcția sa de supraveghere reprezintă un alt argument în favoarea unei agenții integrate. Adepții acestui model pornesc de la premisa că, în eventualitatea unei crize sistemice, banca centrală, pentru a evita o pierdere de credibilitate, va putea să ofere cu mai multă ușurință sprijin financiar băncilor vulnerabile, fapt ce ar conduce la ratarea obiectivului său fundamental de politică monetară – stabilitatea prețurilor;
- existența unei autorități unice de supraveghere ar permite evitarea riscului ca anumite conglomerate financiare să aibă avantaje competitive nejustificate prin mutarea unor produse financiare dintr-o zonă mai bine supravegheată în alta, unde monitorizarea este mai permisivă;
- modelul unic de supraveghere este mai flexibil și acoperă mai bine „zonele gri” în contextul actual al inovării unor produse financiare sofisticate și pentru care legislația privind reglementarea și supravegherea este mai puțin riguroasă.

Principalele contraargumente privind eficiența acestui model țin de creșterea considerabilă a puterii de decizie a unei astfel de autorități unice și de faptul că, până în prezent, nu s-a acumulat o experiență suficientă pentru a aprecia că este superior ca performanță modelului instituțional.

Argumentele împotriva unei autorități unice de supraveghere financiară sunt următoarele:

- profilul de risc și natura activității diferă de la un sector al sistemului financiar la altul, astfel că o excesivă omogenizare a practicilor de supraveghere poate duce la descreșterea calității de ansamblu a activității supraveghetorilor;
- experiența necesară pentru supravegherea băncilor, societăților de asigurări și a instituțiilor pieței de capital rămâne specializată, astfel încât nu se pot aștepta foarte multe „economies of scope” de pe urma supravegherii integrate. Aceste economii vor fi reduse, în special, dacă structura internă a agenției reproduce diviziunea tradițională dintre activitatea bancară, asigurări și piețe de capital, așa cum a fost cazul, inițial, în situația FSA în Marea Britanie;
- autoritatea puternică de supraveghere poate spori riscul moral, dacă publicul va percepe că întregul sistem financiar va fi sub controlul agenției unice, reducându-se astfel stimulentele pentru instituțiile financiare de a-și gestiona prudent activitatea;
- o structură centralizată nu asigură diversificarea riscului, făcând supravegherea mult mai vulnerabilă față de slăbiciuni manageriale existente într-o singură agenție;
- o singură agenție de supraveghere financiară va elimina avantajele potențiale ce decurg de pe urma competiției între agențiile de supraveghere.

Modelul supravegherii bazat pe obiective. Caracteristic acestui model este faptul că fiecare autoritate de supraveghere își exercită atribuțiile în funcție de un anumit obiectiv, indiferent de tipul instituției financiare sau al activității pe care aceasta o desfășoară. O autoritate este, de exemplu, responsabilă cu monitoriza-

rea mai multor sau tuturor tipurilor de instituții financiare, în timp ce alta răspunde de supravegherea regulilor de conducere a afacerilor [1, p.215].

Acest model de supraveghere, cunoscut și sub denumirea de „Twin Peaks”, se aplică în Australia din 1998. Conform modelului australian, o singură agenție (Australian Prudential Regulation Authority) a preluat responsabilitatea asigurării sănătății financiare a tuturor tipurilor de instituții financiare, în timp ce fosta autoritate de supraveghere a pieței de capital (Australian Securities and Investments Commission) și-a asumat răspunderea pentru integritatea piețelor și protecția consumatorilor la scara întregului sistem financiar.

Banca Centrală a Australiei a păstrat răspunderea politicii monetare și pe cea a asigurării menținerii stabilității sistemice, aceasta ultimă atribuție fiind îndeplinită prin asigurarea facilităților de împrumutător de ultimă instanță și prin reglementarea sistemului de plăți. Faptul că Banca Centrală nu este implicată în supravegherea prudencială este considerat de unii analiști ca un dezavantaj al modelului australian, deoarece o bancă centrală trebuie să dispună de informații detaliate și cât mai recente privind o instituție financiară în cazul unei crize cu implicații sistemice.

O alta formă a supravegherii în funcție de obiective, ce înlătură dezavantajul menționat anterior, există de mai mult timp în Italia, unde Banca Centrală este responsabilă atât de stabilitatea sistemică, cât și de supravegherea prudencială a băncilor, a societăților de valori mobiliare și a fondurilor de investiții, în timp ce autoritatea pieței de capital (Consob) supraveghează respectarea regulilor de conducere a afacerilor de către entitățile amintite mai sus. De subliniat că diviziunea între supravegherea prudencială și conducerea regulilor de afaceri nu se aplică în cazul supravegherii societăților de asigurări și fondurilor de pensii.

În februarie 2002 Olanda a renunțat la supravegherea sectorială și a adoptat un model de supraveghere în funcție de obiective, unde supravegherea prudencială a tuturor instituțiilor financiare se face de Banca Centrală și autoritatea de supraveghere a fondurilor de pensii și a societăților de asigurări, iar autoritatea pentru piețele financiare s-a transformat într-o agenție de supraveghere a regulilor de conducere a afacerilor [3].

Adoptarea supravegherii în funcție de obiective de către o serie de țări în ultima perioadă se explică prin avantajele acestui model, care:

- ✓ înlătură conflictul de interese dintre necesitatea asigurării confidențialității în situația crizei unei instituții financiare și necesitatea asigurării transparenței informațiilor către consumatori, întrucât aceste atribuții revin unor instituții diferite și, astfel, se evită ca o funcție să fie îndeplinită în dauna alteia;
- ✓ asigură o mai clară distincție între sarcinile autorităților de supraveghere și, deci, sporește gradul de răspundere al acestora în fața autorităților publice și publicului;
- ✓ asigură egalitate competitivă, întrucât aceleași reguli (prudenciale, de transparență) sunt aplicate tuturor instituțiilor;
- ✓ facilitează coordonarea dintre diferite autorități în situația supravegherii conglomeratelor financiare multinaționale prin reducerea numărului de agenții implicate.

Modelul combinat. Deși majoritatea țărilor au optat fie pentru modelul instituțional (sectorial), fie pentru cel unificat (integrat), totuși în practică ele nu au fost implementate în forma lor pură. Ca urmare, în realitate modelele de supraveghere cunosc o mare diversitate, combinându-se, de altfel, elemente de la fiecare dintre ele, și anume:

- ✓ supraveghere integrată numai pentru bănci și asigurări;
- ✓ supraveghere integrată numai pentru bănci și piețe de capital;
- ✓ supraveghere integrată numai pentru piețe de capital și asigurări.

De la o țară la alta, autoritatea de supraveghere este fie o agenție independentă de banca centrală, fie este implicată direct sau indirect și aceasta.

Modelul supravegherii funcționale. Acest model este mai puțin întâlnit în practica bancară și presupune că fiecare autoritate de supraveghere este responsabilă cu monitorizarea unei singure activități, indiferent de tipul instituției financiare. Supravegherea funcțională este acea abordare, în care autoritatea de supraveghere competentă este determinată de natura tranzacțiilor ce sunt efectuate de către entitatea respectivă, fără a avea însă o legătură cu statutul său legal. Prin urmare, fiecare tip de activitate derulată de o instituție financiară va avea propriul său supraveghetor.

Având în vedere consecințele economice și sociale ale crizei financiare, care a debutat în SUA în 2007, precum și faptul că printre principalele slăbiciuni ale sistemului financiar, evidențiate de această criză, au fost cadrul de reglementare inadecvat, neglijarea riscului sistemic și fragmentarea arhitecturii de suprave-

ghere, a fost necesară îmbunătățirea mecanismelor prin care să fie asigurată stabilitatea financiară, inclusiv cadrul de reglementare și supraveghere prudentială. Scopul acestor schimbări a fost asigurarea unui sistem financiar stabil pentru viitor.

Așa cum argumentează numeroase studii recente, actuala criză financiară a dezvăluit nevoia ca, pe lângă o supraveghere consolidată a instituțiilor individuale, să se aloce mai multe resurse în scopul înțelegerii interacțiunilor dintre bănci și a celor dintre sectorul bancar și alte componente ale sistemului financiar, această abordare macroprudentială reducând riscul sistemic.

Criza financiară din 2007 și 2008 a scos la lumină deficiențe majore ale supravegherii în sectorul financiar atât în cazuri individuale, cât și la nivelul sistemului în ansamblu. Modelele naționale de supraveghere nu au reușit să țină pasul cu globalizarea financiară și cu realitatea piețelor financiare europene, bazate pe integrare și interconectare, în cadrul cărora numeroase instituții financiare desfășoară activități transfrontaliere. Criza a adus în prim-plan deficiențe în domeniul cooperării, coordonării, al aplicării coerente a dreptului Uniunii Europene și al încrederii între autoritățile naționale de supraveghere.

În noiembrie 2008, Comisia Europeană a însărcinat un grup la nivel înalt, condus de Jacques de Larosière, să facă recomandări privind modul de consolidare a mecanismelor europene de supraveghere în vederea unei protecții sporite a cetățenilor și pentru a reda încrederea în sistemul financiar. În raportul final prezentat la 25 februarie 2009, grupul la nivel înalt a recomandat consolidarea cadrului de supraveghere pentru a se reduce pe viitor riscul apariției crizelor financiare și gravitatea acestora. Acesta a recomandat reformarea structurii de supraveghere a sectorului financiar în Uniunea Europeană. Respectivul grup a conchis, de asemenea, că ar trebui creat un sistem european al supraveghetorilor financiari, care să cuprindă trei autorități europene de supraveghere: una pentru sectorul bancar, una pentru sectorul valorilor mobiliare și una pentru sectorul asigurărilor și pensiilor ocupaționale, și a recomandat crearea unui comitet european pentru risc sistemic [1, p.215].

În contextul evoluțiilor recente în domeniul supravegherii financiare se impune crearea unui cadru legislativ care să permită integrarea funcției de supraveghere la nivel național (trecerea de la modelul clasic de supraveghere cu instituții sectoriale separate către modelul consolidat). Această abordare este consistentă cu viziunea europeană și urmează principiile noii reforme (arhitecturi) a sistemului financiar european, fiind bazată pe experiența recentă a unor state membre, precum și pe recomandările instituțiilor europene în domeniu.

Modelul dominant în Uniunea Europeană este cel al autorității de supraveghere unice a sectorului financiar, 15 state membre având în prezent această structură de supraveghere (fie la nivelul băncii centrale, fie ca autoritate distinctă, de tip Financial Supervision Authority-FSA): Cehia, Danemarca, Estonia, Germania, Ungaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Slovacia, Finlanda, Suedia și Marea Britanie (a se vedea Tabelul). În Bulgaria, de exemplu, Comisia de Supraveghere Financiară este responsabilă cu supravegherea pieței de capital, a asigurărilor și a fondurilor de pensii, în timp ce Banca Centrală este responsabilă cu supravegherea instituțiilor de credit. Cehia, Irlanda, Lituania și Slovacia au concentrat supravegherea prudentială a întregului sistem financiar la Banca Centrală. State membre ale UE, precum Polonia, Marea Britanie, Danemarca, Estonia, Germania, Ungaria, Letonia, Malta, Austria, Finlanda și Suedia, au adoptat modelul unei autorități de supraveghere unice a sistemului financiar.

Potrivit [4], în țările cu economie de piață supravegherea bancară era exercitată, de regulă, până la sfârșitul anilor '90 de băncile centrale. Celelalte segmente ale pieței financiare – în principal piața de capital și piața asigurărilor – erau supravegheate de entități separate. În cazul piețelor financiare foarte sofisticate, numărul acestor entități putea fi foarte mare, astfel că în Marea Britanie funcționau în 1996 nu mai puțin de 9 autorități de supraveghere a pieței financiare.

Tot în Marea Britanie au urmat și o serie de schimbări. În 1996, Civil Service Committee, un comitet parlamentar, a elaborat un raport care, în lumina recentelor (la acea dată) prăbușiri ale BCCI și băncii Barings, recomanda scoaterea supravegherii bancare de sub umbrela Băncii Angliei și transferarea acesteia unui organism separat, care eventual să preia și supravegherea caselor de economii din domeniul locativ. Dezbaterile au condus la înființarea, începând cu anul 1998, a așa-numitei Financial Stability Authority (FSA) – organism de supraveghere, care din anul 2001 a integrat atribuțiile tuturor celorlalți supraveghetori din sectorul financiar. Totuși, Banca Angliei a rămas responsabilă pentru asigurarea stabilității generale a sistemului financiar. De asemenea, ea joacă și rolul de împrumutător de ultimă instanță pentru sistemul bancar, în consultare cu Trezoreria statului. Având în vedere reputația deosebită a Londrei ca cel mai dezvoltat centru financiar al Europei, unificarea supravegherii financiare a câștigat rapid adepti. În următorii câțiva ani mai multe țări din

Uniunea Europeană au adoptat modelul FSA – cazul Irlandei, al unora dintre țările nordice, mai recent al Germaniei și Austriei. O abordare similară a dus la crearea unor instituții de tip FSA și în alte țări de cultură bancară anglo-saxonă, precum Australia, sau în economii emergente, care se aflau în plină reformă a sistemului financiar și încercau să ardă etapele, adoptând de la început ceea ce percepeau a fi cele mai avansate practici – cazurile Estoniei sau Ungariei.

Un caz specific în Europa este cel al Germaniei, unde în urma nemulțumirii privind scăderea competitivității băncilor germane, a eșuării mai multor fuziuni bancare la vârf și a creșterii ponderii intereselor încrucișate (principalele societăți de asigurări sunt acționate la cele mai mari bănci și reciproc), Parlamentul a decis în anul 2001 înființarea unei autorități de tip FSA, în pofida opoziției Bundesbank.

În Austria, o decizie similară a fost luată în același an, aparent mai mult ca efect al imitației față de economia vecină mai mare, dar și pentru a rezolva problemele suprapunerilor care apăreau ca rezultat al exercitării supravegherii bancare de către Banca Austriei și Ministerul Federal al Finanțelor. Decizia a fost ulterior respinsă de Curtea Constituțională și a trebuit să fie modificată, ceea ce a făcut ca Finanzmarktaufsicht, Autoritatea de Supraveghere a Pieței Financiare, să devină operațională abia la 1 aprilie 2002.

Belgia a mers într-o direcție opusă, în sensul creșterii rolului băncii centrale în supravegherea bancară. În anul 2002, Comisia Bancară și Financiară (CBF) și Oficiul pentru Controlul politicii europene a asigurărilor (OCA) RFPC nr.3/2013 23 au fost puse sub coordonarea guvernatorului Băncii Belgiei, care asigură conducerea unei nou-înființate Autorități pentru Serviciile Financiare, organism de cooperare între cele două autorități de supraveghere.

În Portugalia a fost creat, în septembrie 2000, Consiliul Național al Supraveghetorilor Financieri (CNSF). Acesta nu unifică cele trei entități de supraveghere existente (pentru bănci, asigurări și piețe de capital), dar asigură cadrul instituțional pentru schimbul de informații și coordonarea activității acestora. De asemenea, CNSF propune proiectele de reglementări privind conglomeratele financiare, precum și proiecte de acorduri de cooperare cu autoritățile de supraveghere străine. Semnificativ este faptul că președintele CNSF este guvernatorul Băncii Portugaliei, ca o recunoaștere a preponderenței rolului sectorului bancar în cadrul sistemului financiar portughez.

În Ungaria, motivul pentru înființarea în aprilie 2000 a unei autorități de tip FSA a părut a fi mai degrabă unul de demonstrație. În cursa pentru aderarea la Uniunea Europeană, statul ungar dorea să semnaleze alinierea la practicile cele mai avansate în domeniu, respectiv la experiența din Marea Britanie, piața financiară cea mai dezvoltată din Europa. Acest lucru s-a evidențiat și în acordarea pentru noua instituție de competențe privind protecția consumatorului.

În Estonia, în iulie 2001 a fost înființată o autoritate de supraveghere unificată, mai degrabă pentru a imita experiența țărilor nordice, care reprezintă principalii investitori nu doar în sistemul bancar estonian, dar și în întreaga economie și, în același timp, principalii parteneri comerciali.

Tabel

Structura sistemelor de supraveghere în statele membre ale Uniunii Europene

Țara	Model sectorial	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
Austria		x		1	Banca Centrală (OENB) este implicată alături de FMA în supravegherea băncilor.
Belgia			x	2	Banca Centrală a preluat responsabilitatea supravegherii instituțiilor financiare.
Bulgaria	X			2	Banca Centrală este responsabilă de supravegherea bancară.
Cipru	X			4	Banca Centrală este responsabilă de supravegherea bancară.
Cehia		x		1	Banca Centrală este responsabilă de supravegherea sectorului bancar, industriei de asigurări, fondurilor de pensii, pieței de capital, instituțiilor de plăți.
Danemarca		x		1	Danmarks Nationalbank (DNB) este membră în Consiliul de afaceri financiare, organism care decide cu privire la politicile generale de supraveghere.
Estonia		x		1	Banca Centrală are desemnate persoane în Consiliul de supraveghere, organism ce funcționează în cadrul autorității unice de supraveghere.
Finlanda	X			2	Autoritatea de supraveghere însărcinată cu supravegherea instituțiilor de credit interacționează administrativ cu Banca Finlandei, fiind însă independentă decizional. Banca Centrală finanțează în proporție de 5% activitatea agenției.

Franța			x	2	ACP (autoritatea responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit) este prezidată de guvernatorul Băncii Franței.
Germania		X		1	Bundesbank (BBK) este, prin lege, implicată substanțial în supravegherea bancară, exercitând responsabilități de inspecție la sediul băncilor, monitorizarea continuă a acestora, analize la nivelul situațiilor financiare și a rapoartelor auditorilor financiari.
Grecia	X			3	Banca Centrală exercită supravegherea băncilor, companiilor de factoring și leasing, instituțiilor de transfer de bani, precum și a caselor de schimb.
Ungaria			x		Guvernatorul este membru în Consiliul de stabilitate financiară.
Irlanda			x	1	Supravegherea sectorului serviciilor financiare este alocată în integralitatea sa la Banca Centrală a Irlandei.
Italia	X		x	4	Banca Italiei este însărcinată cu supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, firmelor de investiții și altor intermediari financiari.
Lituania	X			3	Banca Centrală asigură supravegherea băncilor.
Letonia			x	1	Banca Centrală cooperează cu FKTK (autoritatea de supraveghere) în ceea ce privește schimbul de informații, acțiuni de inspecție comune și acces la bazele de date.
Luxemburg	X			3	Banca Centrală a fost responsabilizată cu supravegherea prudențială a lichidității piețelor și instituțiilor care operează la nivelul piețelor financiare.
Malta			x	1	Guvernatorul este membru în Consiliul de administrație al autorității de supraveghere.
Olanda			x	2	Banca Centrală este autoritatea responsabilă de supravegherea tuturor instituțiilor financiare.
Polonia			x	1	Deși BNP nu mai este implicată în supravegherea instituțiilor de credit, Legea privind Comitetul de Stabilitate Financiară a alocat la nivelul Băncii Centrale responsabilități semnificative pe linia asigurării stabilității sistemului financiar.
Portugalia	X		x	3	Supravegherea sectorului bancar este alocată în integralitatea sa Băncii Centrale. De asemenea, Banca Centrală asigură supravegherea conduitei în afaceri a instituțiilor de credit.
România	X		x	2	Banca Centrală este responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit, a instituțiilor financiare nebankare și a sistemelor de plăți.
Slovenia	X			3	Banca Centrală este responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit.
Slovacia			x	1	Banca Centrală este autoritatea de supraveghere unică.
Spania	X			3	Banca Centrală este responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit și asigurarea stabilității sistemului financiar.
Suedia			x	1	Banca Centrală are responsabilități pe linia asigurării stabilității financiare.
Marea Britanie			x	2	Începând cu aprilie 2013, Prudential regulation authority (PRA), structura parte a Bank of England, este responsabilă de supravegherea băncilor, instituțiilor de ipotecare, cooperativelor de credit, companiilor de asigurări, firmelor mari de investiții financiare.
Croația	X				Banca Centrală este responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit și asigurarea stabilității sistemului financiar.

Sursa: elaborat de autori în baza [2, p.21].

În ceea ce privește Olanda, țară caracterizată printr-o proporție foarte ridicată a conglomeratelor în activitatea financiară, soluția adoptată și dezvoltată în perioada 1999-2004 (căci proiectul a început în 1999, dar instituția a luat ființă abia în 2004) a condus la o structură hibrid care ar putea prefigura un model de succes în viitor. Astfel, supravegherea prudențială atât macroeconomică (sistemică), cât și microeconomică pentru toate instituțiile financiare a fost integrată în cadrul Băncii Olandei (până în 1999 supravegherea microeconomică se realiza de către autorități de supraveghere separate), iar Autoritatea Piețelor Financiare realizează supravegherea așa-numitului conduct of business – în fapt, protecția consumatorului.

Concluzii

Experiența de până acum a agențiilor unice de supraveghere financiară nu permite tragerea unor concluzii clare asupra superiorității acestui model față de cel descentralizat, deoarece toate acestea au fost înființate de

curând. În orice caz, o evaluare consolidată a riscurilor implicate de existența unui conglomerat financiar nu înseamnă în mod necesar că activitățile sale trebuie să fie toate supravegheate de aceeași entitate. O soluție alternativă este aceea ca autoritățile de supraveghere implicate să coopereze strâns una cu alta, în special prin acordarea accesului reciproc la informațiile pe care le dețin.

În esență, problema crucială pentru o supraveghere consolidată eficientă a conglomeratelor financiare este stabilirea unui acord clar în privința „supraveghetorului coordonator” („lead supervisor”). Pași importanți în această direcție au fost făcuți în unele țări care mențin structuri descentralizate de supraveghere financiară (de ex., Franța, Olanda), prin stabilirea unor consilii ale autorităților specializate de supraveghere. Aceste organisme nu au atribuții de reglementare sau supraveghere și nici personal permanent. Misiunea lor este să întărească schimbul de informații între autoritățile de supraveghere a diferitelor sectoare ale sistemului financiar și să asigure rezolvarea problemelor legate de coordonarea supravegherii conglomeratelor financiare.

Criza financiară din 2007 a arătat deficiențe puternice ale supravegherii în sectorul financiar atât în cazuri individuale, cât și la nivelul sistemului în ansamblu. Modelele naționale de supraveghere nu au reușit să țină pasul cu globalizarea financiară și cu realitatea piețelor financiare europene, bazate pe integrare și interconectare, în cadrul cărora numeroase instituții financiare desfășoară activități transfrontaliere.

Cele menționate mai sus constituie temei pentru transformările care au avut loc în ultimii ani la nivelul sistemelor de supraveghere funcționale în statele membre ale Uniunii Europene și care, în cele mai multe cazuri, au presupus trecerea de la abordarea integrată de supraveghere a piețelor financiare, ce minimizează, de regulă, implicarea băncii centrale, la abordarea Twin Peaks, abordare care situează banca centrală într-o poziție-cheie în cadrul arhitecturii sistemului de supraveghere a piețelor financiare. La data analizei, sisteme de supraveghere de tip Twin Peaks erau funcționale în Belgia, Franța și Marea Britanie, iar sisteme hibrid (mixt între abordarea sectorială și Twin Peaks) funcționau în Italia și în Portugalia. Așa cum am arătat în cadrul studiului, Marea Britanie a fost țara care a modificat semnificativ sistemul de supraveghere european și chiar mondial, determinând trendul trecerii de la modelul de supraveghere sectorial la cel integrat în ultimul deceniu al secolului XX, model ce avea să devină predominant în Uniunea Europeană. Trecerea respectivă a presupus deresponsabilizarea în mare măsură a Băncii Angliei pe linia activităților de supraveghere a sistemului bancar și alocării responsabilităților respective la nivelul unei agenții unice (Financial Services Authority). Deci, s-a crezut că această abordare oferea o perspectivă cât mai deplină a interacțiunilor între efecte micro și macro, în condițiile în care piețele au devenit tot mai complexe, cu grupuri ce acționează concomitent pe piața bancară, pe cea de capital, pe cea a asigurărilor și pensiilor private. Criza a dovedit însă că modelul nu a fost performant. A apărut necesitatea abordării variantei cu două creneluri, numită „twin peaks”, care separă prudențialitatea de monitorizare a conduitei entităților financiare. De menționat că supravegherea prudențială este exercitată de Banca Centrală, prin intermediul unei noi structuri, respectiv Prudential Regulation Authority (PRA). Aceasta este responsabilă de supravegherea băncilor, instituțiilor de credit ipotecar, cooperativelor de credit, societăților de asigurări și a firmelor de investiții.

Astfel, informația confidențială, colectată în scopul supravegherii, este importantă în procesul de elaborare a politicii monetare. Băncile centrale accesează „informația prudențială” mai ales în monitorizarea la nivel macroeconomic. Activitatea de supraveghere este esențială pentru limitarea hazardului moral, atunci când o bancă, în lipsă de lichidități, cere asistență pentru restabilirea solvabilității sale. De fapt, acesta a fost și unul din argumentele care a stat la baza creării mecanismului unic de supraveghere la nivelul Uniunii Europene, în cadrul Băncii Centrale Europene.

Referințe:

1. DARDAC, N., BARBU, C. *Instituții de credit*. București, 2012, p.334, ISBN 9786065055094
2. DAVIDESCU, C. *Supravegherea bancară: studiu comparativ în țările Uniunii Europene*. Academia Română, Institutul Național de Cercetări Economice „Costin C. Kiriescu”. București, p.28. ISBN 9789731591728
3. PETRESCU, D. *Autoritatea de supraveghere financiară în contextul european*, RFPC nr. 3/2013, p.21-24. Disponibil: http://discuții.mfinante.ro/static/10/Mfp/revista_nou/2013/21_24_Daniela_Petrescu_RFPC_3_2013.pdf [Accesat: 02.06.2016]
4. POPA, D. *Analiza Autorității de Supraveghere Financiară. Cum e în Europa și cum e la noi*. Disponibil: <http://m.hotnews.ro/stire/15029794> [Accesat: 03.06.2016]

Prezentat la 06.06.2016