

## REGLEMENTAREA BANCARĂ – SUPTOR AL SUPRAVEGHERII BANCARE

Mihail GÎRLEA

Universitatea de Stat din Moldova

În perioada scursă de la Marea Depresiune și până la recenta criză financiară au avut loc mai multe schimbări în activitatea bancară, iar reglementarea și supravegherea bancară au avut un rol important în orientarea activităților bancare. Dereglementarea a condus la dezvoltarea dezechilibrelor financiare, iar reglementările bancare au fost adoptate de cele mai multe ori ca reacție la evoluțiile necorespunzătoare din domeniul bancar.

Dureroasa criză financiară din 1933, când în Statele Unite ale Americii peste 9000 de bănci au intrat în faliment, a determinat adoptarea celebrului act Glass Steagall, care prevedea separarea bankingului comercial de bankingul investițional în scopul limitării riscurilor la care se expun băncile. Separarea activităților a permis funcționarea băncilor în condiții de stabilitate până în anii '70, după care au început schimbările majore în activitățile băncilor, schimbări care nu au fost corelate cu adaptări corespunzătoare ale activității de supraveghere bancară. Dereglementarea a continuat, considerându-se că fondurile trebuiau alocate acelor care puteau să le folosească cu maximă eficiență indiferent de regiunea geografică.

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

## BANKING REGULATION – SUPPORT FOR BANKING SUPERVISION

During the period between the Great Depression and the recent financial crisis, there were many changes in the banking activity and the regulations and supervision had an important role in the trend of the banking. Deregulation has led to the development of financial imbalances and banking regulations have been adopted most often in response to inappropriate developments in banking.

The wrenching financial crisis from 1933, when in the United States of America more than 9,000 banks went to bankruptcy, led to the adoption of the famous Glass Steagall Act which provided the separation of investment banking from the commercial one in order to limit the risks to which banks are exposed. Separation has enabled the operation of the banks in terms of stability until the 1970s, after which it began major changes in banks' activities, changes that were not correlated with corresponding adjustments of the banking supervision. Deregulation has continued, being considered that funds had to be allocated to those who were able to use them with a maximum efficiency, no matter of the geographic region.

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

## Introducere

Dată fiind importanța sistemului financiar pentru buna funcționare a economiei în ansamblul său, asigurarea funcționării corespunzătoare a acestuia reprezintă o prioritate a factorilor de decizie.

Deficiențele sistemelor financiare au stat la baza crizelor financiare recente, cu costuri economice și sociale importante. Iată de ce preocupările specialiștilor se îndreaptă din ce în ce mai mult către creșterea transparenței piețelor și către elaborarea unui sistem de reglementare, supraveghere și control prudențial cât mai eficient. Activitatea de reglementare și supraveghere prudențială este un pilon important al stabilității financiare. În acest sens, trebuie să fie definite clar reguli și norme de comportament și activitate atât pentru instituțiile financiare, cât și pentru restul agenților economici implicați în activități financiare și economice, dar și de instituire a unui sistem de supraveghere permanentă a respectării acestora.

Sistemul financiar este unul dintre cele mai controlate sectoare ale economiei, băncile făcând parte din instituțiile financiare cele mai reglementate. Reglementarea bancară este un ansamblu de reguli și practici impuse de autoritățile publice care vizează instaurarea și menținerea stabilității financiare.

Dereglementarea, inovațiile financiare, deschiderea piețelor financiare au în primul rând consecințe benefice. Dar, în timp ce liberalizarea mișcărilor de capital permite debitorilor să apeleze la surse de finanțare mai variate și investitorilor să-și diversifice riscurile, situație care în sine este benefică, aceasta favorizează în același timp investițiile excesive și asumarea de riscuri importante. Riscurile se intensifică și pe măsura creșterii concurenței, o consecință directă a globalizării.

Sectorul financiar se află într-o continuă evoluție, caracterizată de câteva aspecte specifice, dintre care amintim: importanța din ce în ce mai mare a piețelor financiare și volatilitatea acestora, inovațiile financiare și procesul de creștere a integrării diferitelor sisteme financiare naționale. Pe fondul acestor evoluții, activitatea

de supraveghere și reglementare prudențială care are drept scop înlăturarea riscurilor din piață și stabilirea unui cadru de reglementare care să ofere siguranță participanților, a căpătat o importanță și o atenție deosebită.

### Prezentarea problemei și formularea ipotezelor

În ultimul deceniu, rezolvarea problemei privind instabilitatea financiară a fost plasată printre prioritățile agendei politice atât pe plan intern, cât și internațional. Factorii de decizie în domeniul politicii, în general, și băncile centrale, în special, au alocat tot mai multe resurse în vederea monitorizării posibilelor amenințări la adresa stabilității financiare și a elaborării de cadre pentru rezolvarea eficientă a acestora. Respectiva tendință a fost determinată, parțial, de episoadele de turbulențe financiare care au afectat sau au amenințat să afecteze economia reală. Criza financiară majoră declanșată în vara anului 2007, care a cuprins sistemul financiar la nivel mondial, vine să întărească această tendință. Astfel, autoritățile de reglementare și băncile centrale au depus eforturi susținute în vederea monitorizării și reglementării sistemului bancar.

Problema reglementării și supravegherii bancare devine extrem de complexă la nivelul arhitecturii actuale a UE și UEM, care sunt constituite în baza Tratatelor UE ce prevăd că în Uniunea Europeană sistemul de reglementare și supraveghere este bazat pe controlul în țara de origine.

Însă, problema ce apare este maniera în care trebuie efectuată reglementarea și supravegherea prudențială. Inovațiile financiare și dereglementarea piețelor au rezultate pozitive, dar riscurile asociate sunt de asemenea importante. Așa cum spunea un vechi proverb chinezesc, „*mierea este dulce, dar albinele înțepă*” (Banca Franței, 2006). În consecință, trebuie găsită o cale prin care cei care acționează pe piețele financiare să profite de avantajele liberalizării piețelor, fără a face obiectul manifestării riscurilor financiare [1, p.93].

Pe de altă parte, recenta criză financiară a demonstrat insuficiența și incapacitatea acestui sistem de reglementare și supraveghere de a asigura îndeplinirea de către sistemul financiar a funcțiilor sale economice. Și, cel mai grav, legislația generală a falimentului aplicată băncilor s-a dovedit a fi, în multe cazuri, ineficientă și prea lentă pentru a preveni crize financiare sistemice. Este bine cunoscut faptul că dimensiunile unui proces integraționist sunt date, în principal, de axa verticală – cea a adâncimii gradului de integrare și de cea orizontală – respectiv de numărul de state membre. Până în prezent, la nivel planetar cel mai înalt grad de integrare este atins de Uniunea Europeană, care este în faza de uniune economică și monetară, dar care și-a propus și realizarea uniunii politice.

Astăzi, Uniunea Europeană reprezintă expresia mai multor trepte evolutive de integrare, pe care le-a parcurs regionalismul și multilateralismul în viața economică internațională. De aceea, UE trebuie să pună bine în corelație componente esențiale cum sunt: interesele fiecărui cetățean european în parte, interesele fiecărui agent economic privat care activează în UE și chiar interesele fiecărui agent economic care are relații economice cu agenții economici din UE, interesele strategice ale autorităților guvernamentale din țările implicate, grupurile de interese din țările membre, grupurile de interese și autoritățile din țările terțe.

Dacă în urmă cu câțiva ani supravegherea prudențială viza doar soliditatea instituțiilor financiare individuale, în ultimul timp această activitate a trecut treptat din sfera microeconomiei în cea a macroeconomiei ca urmare a fenomenelor de contagiune care există pe piețele financiare și a interdependențelor din ce în ce mai pronunțate între participanții pe aceste piețe. Astfel, a luat naștere o abordare macroprudențială, care nu-și propune doar să elimine riscurile asociate fiecărei instituții în parte, ci are drept scop prevenirea riscurilor sistemice, mult mai dificil de identificat.

Intuim, de asemenea, necesitatea extinderii, precizării și adâncirii utilizării unor instrumente, precum și necesitatea instituirii de noi tehnici și instrumente de supraveghere bancară, ținând cont de specificul relațiilor intracomunitare. Pe termen lung autorul se așteaptă ca reglementarea băncilor care activează pe teritoriul UE să fie realizată de către o autoritate unică de rang supra-guvernamental, care să ajungă să fie identică supravegherii actuale la nivelul statelor suverane din punctul de vedere al cuprinderii în aria sa a tuturor instituțiilor care practică activitățile reglementate, dar și instituirea de noi instrumente de supraveghere capabile să capteze manifestările tuturor riscurilor în contextul intensificării procesului de integrare, dar și în special a celui de globalizare.

### Metodologia de cercetare

Cercetarea prezintă o încercare de a înțelege problemele impuse în materie de reglementare și supraveghere a sistemului financiar și bancar. Prin utilizarea propriei experiențe ca cercetător, prin cercetarea literaturii de specialitate și a reglementărilor UE disponibile publicului larg, am realizat o radiografie a mecanismului de supraveghere bancară la nivelul UE-28 în prezent (perioada anului 2016). Suportul teoretico-științific al

cercetării se regăsește în literatura de specialitate publicată de cercetători și specialiști, autohtoni și străini, în domeniul financiar-bancar, respectiv în lucrările de specialitate publicate de către cercetătorii marilor organisme și instituții financiare implicate în monitorizarea riscurilor sistemice și în asigurarea stabilității financiare, dintre care amintim: lucrările publicate de FMI, Banca Mondială, Banca Reglementelor Internaționale și comitetele care funcționează în cadrul acesteia, inclusiv Comitetul Basel de Supraveghere Bancară, lucrări publicate de băncile centrale și autoritățile de supraveghere financiară și bancară din lume, inclusiv cele publicate de Banca Centrală Europeană. De asemenea, au fost utilizate metodele de cercetare științifică consacrate de tipul: metoda de analiză și sinteză, inducția, deducția, analogia.

### **Esența reglementării și supravegherii sistemului financiar, în general, și a sistemului bancar, în particular**

În cadrul sistemelor financiare, în general, și în cadrul sistemului financiar moldovenesc, în particular, sectorul bancar ocupă o poziție aparte. În consecință, necesitatea existenței unui cadru adecvat de supraveghere a instituțiilor de credit reprezintă o provocare continuă pentru autorități. Băncile sunt instituții speciale, deoarece falimentul uneia amplifică riscul sistemic și pentru că lipsa lichidității din sectorul bancar reprezintă o sursă directă a instabilității financiare [1, p.93].

Prin specificul lor, băncile, spre deosebire de alte organizații, utilizează într-o foarte mare măsură banii clienților. De altfel, majoritatea economiilor populației sunt plasate la bănci, în special în depozite pe termen scurt, acestea reprezentând sursa principală de finanțare a creditelor, care prin specificul lor au scadențe mai mari și termene, de regulă, fixe.

Un bun management al utilizării acestor resurse, care prin natura lor pot fi retrase de clienți în orice moment, înainte de scadență, are ca efect o creștere a încrederii deponenților în sistemul bancar. În caz contrar, utilizarea lor ineficientă și înregistrarea de pierderi în managementul acestora pot genera dificultăți băncilor în cauză, antrenând chiar falimentul lor, ca efect al manifestării lipsei de lichiditate.

Aceste specificități fac ca, pe de o parte, băncile să fie vulnerabile în fața unor cereri masive de retragere a depozitelor, iar, pe de altă parte, deponenții să fie expuși unor pierderi financiare în situația în care acestea ajung în imposibilitatea de a onora respectivele solicitări.

Din aceste considerente, este necesară existența unor reglementări ferme de prudență bancară, în măsură să genereze încredere pentru ambele părți: băncile să beneficieze de sprijin temporar de lichiditate dacă se confruntă cu retrageri masive de depozite, cu condiția ca situația lor financiară să fie una sănătoasă, respectiv să fie viabile; deponenții să aibă garanția că depozitele lor sunt administrate corespunzător, cu respectarea unor norme clare de prudențialitate. Din cele prezentate rezultă că importanța reglementării activității bancare decurge, *în primul rând*, din nevoia de protecție a deponenților [2, p.185].

Importanța reglementării activității bancare decurge, *în al doilea rând*, din necesitatea exercitării de către autoritatea monetară a unui control strict asupra ofertei de monedă din economie. După cum se știe, băncile creează moneda prin mecanismul multiplicării creditului, motiv pentru care volumul acesteia trebuie monitorizat și corelat cu ritmul creșterii economice.

Eventualele eșecuri manifestate în domeniul reglementărilor prudențiale, corelate cu apetitul crescut al instituțiilor de credit față de riscuri și cu excesul global de lichiditate, pot antrena o creștere galopantă a prețurilor activelor reale, dezechilibrele majore pe piețele financiare culminând cu declanșarea crizelor bancare [2, p.185].

*În al treilea rând*, importanța reglementării decurge și din necesitatea asigurării accesului transparent al clienților la credite și la alte produse și servicii oferite de bănci, legislația în domeniu eliminând orice tip de discriminare în activitatea de promovare a acestora către publicul larg.

Importanța reglementării decurge, *în al patrulea rând*, din necesitatea evitării creșterii gradului de concentrare a activelor financiare la nivelul unui număr restrâns de instituții de credit, motiv pentru care normele de prudență bancară limitează participarea acestora la capitalul altor organizații financiare, nonfinanciare sau vizând și aspecte privind fuziunile și achizițiile, care au un impact semnificativ asupra acestui fenomen [2, p.185].

În sfârșit, reglementările bancare sunt importante și din perspectiva rolului pe care instituțiile de credit îl au în furnizarea de resurse către stat sub forma finanțării acestuia în contrapartidă cu titlurile de stat achiziționate.

Activitatea de reglementare și supraveghere trebuie efectuată astfel încât să contribuie la asigurarea stabilității financiare. O problemă ce apare în cazul reglementării și supravegherii restrictive a sistemului bancar este o posibilă reducere a profitabilității băncilor și o diminuare a procesului de inovare. O reglementare excesivă poate afecta, în consecință, performanțele sistemului și totodată stabilitatea financiară. Pe de altă

parte, o supraveghere eficientă și o bună reglementare, precum și un management al riscurilor pot contribui la gestionarea vulnerabilităților și riscurilor, cu efecte benefice asupra stabilității.

În opinia lui *Mishkin (2007)*, reglementarea bancară are trei componente interdependente. În primul rând, politica microprudențială, care constă în impunerea unor reglementări ce au ca scop menținerea și promovarea unor instituții financiare (bănci, instituții de investiții) solvabile, sigure și sănătoase, garantând condiții concurențiale echitabile pentru toți actorii industriei financiare, dar și protecția consumatorului. Apoi, politica macroprudențială care constă în edificarea unei arhitecturi coerente și eficiente a instituțiilor financiare și a reglementărilor bancare. Acțiunea autorităților vizează asigurarea funcționării adecvate a industriei bancare și prevenirea sau rezolvarea crizelor din sistemul bancar. În sfârșit, la punctul de contact dintre politica microprudențială și cea macroprudențială se află, în cazul unei crize sistemice, funcția de împrumutător de ultimă instanță, exercitată de banca centrală (și de către stat) [3, p.56].

În ultimii ani, în economiile importante, precum cea a Statelor Unite și cea din zona euro, sectorul bancar a fost supus unor schimbări structurale semnificative. De exemplu, consolidarea sistemului bancar din Statele Unite și din Europa s-a produs încă în anii '90 ai secolului trecut, în aceeași perioadă fiind înființate instituțiile complexe de mari dimensiuni.

Instituirea condițiilor pentru piața unică a serviciilor financiare din Uniunea Europeană, concomitent cu Uniunea Monetară Europeană, a marcat progresul către integrarea bancară. Aceste schimbări structurale au avut ca efect accentuarea complexității în ceea ce privește monitorizarea sistemului bancar în Europa, de exemplu: s-a pus problema referitoare la implementarea supravegherii macroprudențiale în contextul supravegherii bancare la nivel național.

Tabelul 1

**Clasamentul mondial al celor mai mari grupuri financiare europene  
în funcție de valoarea de piață pentru perioada 2010-2016 (mld. USD)**

Nr. crt.	Grupul financiar	Țara de proveniență	Valoarea de piață la 11.03.2016	Valoarea de piață la 30.10.2015	Valoarea de piață la 31.12.2014	Valoarea de piață la 30.04.2013	Valoarea de piață la 11.03.2012	Valoarea de piață la 23.08.2011	Valoarea de piață la 31.12.2010
1.	HSBC Holdings	Marea Britanie	128,91	147,85	181,24	202,4	150,90	150,06	180,29
2.	Lloyds Banking Group	Marea Britanie	73,77	82,20	82,79	59,89	34,76	31,92	70,02
3.	Banco Santander	Spania	71,16	75,61	107,07	75,79	67,32	74,81	88,59
4.	UBS Group AG	Elveția	65,33	71,29	64,00	67,88	52,00	51,39	63,09
5.	BNP Paribas	Franța	62,60	73,70	73,20	68,83	54,21	57,06	76,53
6.	Intesa Sanpaolo	Italia	51,40	54,83	45,74	29,41	29,00	-	34,5
7.	BBVA	Spania	46,60	52,78	59,54	53,40	42,98	41,84	45,55
8.	Nordea Bank	Suedia	44,19	44,83	46,78	47,94	33,57	34,29	43,99
9.	Sberbank of Rusia	Rusia	36,43	26,25	-	71,45	59,36	61,12	76,13
10.	Societe Generale	Franța	33,02	36,04	34,26	28,21	-	-	40,27
11.	Barclays PIC	Marea Britanie	40,60	62,01	61,64	57,03	-	-	49,90
12.	Deutsche Bank AG	Germania	28,43	37,20	41,39	46,61	39,17	36,07	48,76

*Sursa:* elaborat de autor în baza relbanks.com

Consolidarea sistemelor bancare a făcut ca sistemul bancar din SUA și cel din zona euro să fie mai expuse efectelor de contagiune a riscului. Integrarea bancară a implicat și un risc mai ridicat de propagare la nivel transfrontalier, sistemul bancar al Statelor Unite, al cărui nivel de integrare este mai avansat, reprezentând un semn de referință în acest sens.

Tabelul 2

**Clasamentul mondial al celor mai mari grupuri financiare în funcție de valoarea de piață pentru perioada 2010-2016 (mld. USD)**

Nr. crt.	Grupul financiar	Țara de proveniență	Valoarea de piață la 11.03.2016	Valoarea de piață la 30.10.2015	Valoarea de piață la 31.12.2014	Valoarea de piață la 30.04.2013	Valoarea de piață la 11.03.2012	Valoarea de piață la 23.08.2011	Valoarea de piață la 31.12.2010
1.	Wells Fargo & Co	USA	254,19	263,60	284,39	200,2	160,72	120,86	162,66
2.	Industrial & Commercial Bank of China (ICBC)	China	226,55	233,25	269,70	233,6	240,95	223,40	233,37
3.	JP Morgan Chase & CO	USA	217,79	225,47	233,94	187,6	140,95	130,27	165,83
4.	China Construction Bank	China	155,97	171,56	213,18	207,6	195,85	167,10	222,25
5.	Agricultural Bank of China	China	155,04	154,95	187,34	142,9	141,73	134,91	135,01
6.	Bank of China	China	144,16	162,11	177,65	130,0	128,80	122,16	139,94
7.	Bank of America	USA	14239	163,10	188,14	133,2	71,77	65,23	134,54
8.	HSBC Holdings	Marea Britanie	128,91	147,85	181,24	202,4	150,90	150,06	180,29
9.	Citigroup Inc	USA	126,74	149,32	163,93	141,8	86,67	76,04	137,41
10.	Commonwealth Bank of Australia	Australia	99,69	85,24	112,37	122,3	82,62	75,24	80,61

Sursa: elaborat de autor în baza relbanks.com

În acest context, *Hartmann, Straetmans și de Vriesb (2005)* accentuează importanța supravegherii macro-prudențiale care se dezvoltă la nivel transfrontalier, în special în Europa. De asemenea, pe baza acestor rezultate trebuie continuat demersul de identificare a celor mai bune structuri instituționale pentru asigurarea supravegherii într-un sistem bancar european care depășește lent barierele impuse de frontierele naționale și economice.

Disfuncțiile din sistemul bancar pot fi foarte costisitoare pentru economia reală atât în țările industrializate, cât și în cele în curs de dezvoltare, avându-se în vedere importanța funcțiilor subliniate anterior. În majoritatea cazurilor, autoritățile publice intervin foarte mult în operarea sectorului bancar [3, p.57].

*Rochet (2005)* arată că intervenția acestora vizează, pe de o parte, sistemele de siguranță financiară (cuprinzând în principal sistemele de asigurare a depozitelor și asistența pe probleme de lichiditate acordată de banca centrală băncilor comerciale), iar, pe de altă parte, sistemele de reglementare prudencială (cerințele privind adecvarea capitalului și a lichidității și regulile de „ieșire” care stabilesc momentul când autoritățile de supraveghere trebuie să închidă băncile comerciale) [3, p.58].

*Mishkin (2007)*, având ca reper reglementările prudenciale, consideră că există *opt modalități principale* prin care reglementarea bancară se exercită:

- ✓ gradul de securitate publică;
- ✓ restricții privind deținerea de active riscante de către bănci;
- ✓ exigențe privind capitalul minim stabilit prin norme prudenciale;
- ✓ supravegherea instituțiilor de credit;
- ✓ evaluarea sistemelor de control intern al riscurilor;
- ✓ exigențe privind comunicarea financiară cu autoritățile de supraveghere și piețele financiare;
- ✓ protecția consumatorului;
- ✓ restricții de concurență [3, p.58].

În ultimele decenii, reglementarea s-a axat în mod obișnuit pe asigurarea solidității băncilor considerate în mod individual. Mai recent, s-a conturat tendința, cunoscută și ca perspectivă macroprudencială a reglementării bancare, care ia în considerare sistemul bancar ca întreg (*Huang și alții, 2009*) [3, p.58].

Tot mai multe țări au adus modificări reglementărilor din domeniul bancar și sistemului de asigurare a depozitelor. De exemplu, în Statele Unite ale Americii a fost introdusă acțiunea corectivă imediată (Prompt Corrective Action sau PCA). PCA reprezintă un angajament destinat minimizării riscului asociat cu toleranța în domeniul reglementării bancare în cazul problemelor cu care se poate confrunta o bancă. Acest tip de angajament stabilește acțiuni specifice, cu spațiu de manevră redus pentru autoritățile din domeniul reglementării prudenciale, atunci când capitalizarea unei bănci se situează sub nivelul unor anumite praguri.



*Shim (2006)* arată că o serie de economiști au identificat, de asemenea, probleme care se pot manifesta pe fondul utilizării valorii contabile a capitalului în cadrul reglementărilor bancare și au propus alternativa utilizării valorii de piață a capitalului. Totuși, în majoritatea țărilor adecvarea capitalului bancar are la bază valoarea contabilă a capitalului, iar autoritățile de reglementare din domeniu au adoptat valoarea de piață a capitalului doar cu anumite condiții [3, p.59].

Tabelul 3

**Clasamentul celor mai mari 10 bănci din lume la finele anului 2010  
după capitalul de rangul 1, comparație anii 2013 - 2015 (mii. USD)**

Nr. crt.	Grupul financiar	Țara de proveniență	Capitalul de rangul I 2015	Capitalul de rangul I 2014	Capitalul de rangul I 2013	Capitalul de rangul I 2010
1.	Industrial & Commercial Bank of China (ICBC)	China	248.608	207.614	160.646	113.393
2.	China Construction Bank	China	202.119	173.992	137.600	95.834
3.	JP Morgan Chase & CO	USA	186.632	165.663	160.002	142.450
4.	Bank of China	China	184.231	149.729	121.504	94.579
5.	Bank of America	USA	168.973	161.456	155.461	163.626
6.	Agricultural Bank of China	China	167.699	137.410	111.493	79.285
7.	Citigroup Inc	USA	166.519	149.804	136.532	126.193
8.	Wells Fargo & Co	USA	154.666	140.735	126.607	109.353
9.	HSBC Holdings	Marea Britanie	152.739	158.155	151.048	133.179
10.	Mitsubishi UFJ	Japonia	117.645	117.206	129.576	119.732

*Sursa:* elaborat de autor în baza *The Banker, Top 1000 World Banks 2010-2016*

În ultimii ani, au avut loc transformări radicale și în domeniul supravegherii. Numeroase țări au efectuat reforme structurale adânci în domeniul supravegherii financiare. *Masciandaro și Quintyn (2008)* arată că în ultimele două decenii (1986-2006), 94% din țările incluse într-un eșantion larg și eterogen de 91 de state au decis reforma cadrului de supraveghere financiară. Valul restructurării a avut drept rezultat regimuri de supraveghere mai puțin uniforme decât cele din trecut. Într-un număr mare de cazuri structura cadrului de supraveghere încă este clasică, cu instituții separate pentru supravegherea activității bancare, a titlurilor și a asigurărilor. Cu toate acestea, în tot mai multe țări se manifestă tendința spre un anumit grad de consolidare a responsabilităților în domeniul supravegherii, care uneori a condus la înființarea unor autorități unice de supraveghere, distincte de băncile centrale naționale [3, p.59].

Principalele componente ale politicilor prudențiale sunt asigurarea depozitelor, regulamentele privind solvabilitatea și asistența imediată pe probleme de lichiditate acordată de banca centrală, care acționează ca un creditor de ultimă instanță.

În pofida acestor sisteme sofisticate de reglementare prudențială, multe țări au trecut recent prin crize bancare de proporții. Studiul realizat de *Lindgren, Garcia și Saal (1996)* ilustrează foarte bine aceste crize. Unii economiști, precum *Demirguc-Kunt și Detragiache (1997)*, susțin că sistemele de siguranță financiară (în special fondurile de asigurare a depozitelor) sunt de fapt responsabile pentru aceste crize, deoarece acestea generează hazardul moral la nivelul comportamentului bancherilor.

Deși acest subiect este încă dezbătut în literatura academică de specialitate (*Bhattacharya și Thakor, 1993; Freixas și Rochet, 1995; Santos, 2000*), în ceea ce privește motivele care stau la baza intervenției publice în operarea sectorului bancar, economiștii sunt în mare parte de acord [3, p.60].

Există o părere larg răspândită, conform căreia reglementarea bancară și supravegherea au în principal două obiective:

- 1) să-i protejeze pe micii deponenți, prin limitarea frecvenței și costurilor falimentelor băncilor individuale (politica microprudențială);
- 2) să protejeze sistemul bancar în ansamblul său, prin limitarea frecvenței și costurilor crizelor bancare sistemice (politica macroprudențială).

*Boot (2001)* deosebește două forme distincte de reglementare: cea directă și cea indirectă. Reglementarea care încearcă să inducă efectul dorit se numește reglementare indirectă (nu este prohibitivă, nu interzice). Stipularea comportamentului pe care trebuie să-l aibă băncile determină reglementarea directă (de exemplu, separarea băncilor de investiții de cele comerciale, în SUA). Această ultimă formă de reglementare este prohibitivă, interzice. Reglementarea indirectă a câștigat importanță, dar într-un mediu competitiv aceste instrumente de control trebuie folosite astfel, încât să nu provoace distorsiuni ale concurenței. O supraveghere eficientă și o bună reglementare, precum și un management al riscurilor, pot contribui la gestionarea vulnerabilităților financiare (*Feldman și Watson, 2002*) [1 p.93].

Reglementarea excesivă are efecte negative asupra sistemului financiar. De fapt, ceea ce se dorește este un sector de servicii financiare sănătos, afectat la minimum de reglementare, care să fie de asemenea o sursă de stabilitate și putere pentru economie în ansamblu (*Boot, 2001*). Acest lucru implică: a) limitarea dependenței față de reglementare; b) creșterea disciplinei de piață prin intermediul „sistemelor de avertizare timpurie”; c) mai puține interdependențe între bănci și scăderea riscului sistemic; d) reducerea impactului falimentului unei bănci; e) o poziție competitivă și inovativă dar prudentă a instituțiilor financiare.

O altă întrebare ce apare este cea legată de uniformitatea activității de reglementare și supraveghere. *Goodhart et al. (2004a)* susțin că băncile cu un portofoliu diversificat pot transfera rapid externalitățile negative clienților lor și, în consecință, trebuie să facă obiectul unor norme de supraveghere mai laxe. Aceste măsuri ar putea avea însă ca rezultat distorsionarea concurenței pe piață. Mai mult, considerăm că transferul externalităților negative către clienți nu reprezintă cea mai bună soluție pentru asigurarea stabilității sistemului.

Tradițional, instituțiile bancare sunt supuse unei supravegheri macroeconomice, care are drept scop menținerea stabilității valorii interne și externe a monedei naționale și a unei supravegheri microeconomice (denumită și supraveghere microprudentială), care are drept scop limitarea riscurilor pe care și le asumă băncile și celelalte instituții financiare, precum și evaluarea solidității fiecărei instituții în parte.

Este posibil ca nu asigurarea depozitelor, administrarea defectuoasă sau incompetența supraveghetorilor să fi fost principalul motiv al frecvenței și dimensiunii crizelor bancare recente, ci angajarea autorităților politice care pot exercita presiuni pentru îndepărtarea băncilor insolabile și pot întârzia rezolvarea crizelor.

*Rochet (2005)* a scos în evidență faptul că substituirea supravegherii cu disciplina pieței nu este o soluție care să remedieze problema presiunii politice asupra supraveghetorilor băncilor, deoarece disciplina pieței poate fi eficientă numai dacă se anticipează lipsa unei intervenții guvernamentale. Disciplina pieței și supravegherea centrală sunt mai degrabă complementare decât substitute. De fapt, credibilitatea politicii de închidere a băncilor poate fi redată prin asigurarea independenței și responsabilității supraveghetorilor bancari (așa cum s-a procedat și cu politica monetară) [3, p.61].

*Levine (2010)* evidențiază faptul că prăbușirea sistemului financiar internațional reflectă un eșec sistemic al guvernării în domeniul reglementării financiare – sistem asociat cu proiectarea, adoptarea, implementarea și reformarea politicilor financiare. Decidenții politici de rang înalt au proiectat și implementat în mod repetat și chiar au menținut politici care au destabilizat sistemul financiar internațional.

Aceste politici au fost menținute chiar și în situația în care autoritățile reglementatoare au obținut informații care le avertizau că politicile lor au crescut fragilitatea sistemului financiar. În plus, autoritățile au obținut aceste informații pe parcursul deceniului anterior crizei, astfel încât decidenții au avut suficient timp la dispoziție pentru ajustarea politicilor într-un context relativ liniștit. Până în prezent, decidenții politicii financiare nu au operat ajustări, invocând slăbiciunile de la baza guvernării în domeniul reglementării financiare.

Similar concluziilor desprinse din studiul lui *Barth și așii (2011)*, *Levine (2010)* arată că recenta criză reflectă nu doar nesustenabilitatea dezechilibrelor macroeconomice globale, ci și proliferarea instrumentelor financiare toxice, o lipsă de autoritate a supraveghetorilor și delimitări neclare ale competențelor autorității de reglementare.

Acești factori au jucat doar un rol parțial. De fapt, aplicarea de politici inadecvate a creat stimulente vicioase care au încurajat instituțiile financiare să-și asume un risc excesiv și au deviat economiile societății către scopuri neproductive. Conform opiniei autorului, eșecurile guvernării în domeniul reglementării financiare au sprijinit declanșarea crizei financiare internaționale. Pentru a scoate în evidență deficiențele procesului de reglementare a sistemului financiar, autorul subliniază contradicțiile majore dintre un sistem financiar dinamic și un sistem de reglementare care nu a reușit să se adapteze în mod corespunzător la inovația financiară. Inovațiile financiare, precum securitizarea, CDOs (collateralized debt obligations), CDS (credit default swap), ar fi putut avea efecte pozitive asupra vieții celor mai mulți cetățeni.

Recenta criză financiară a evidențiat absența cadrului analitic care să sprijine anticiparea și contracararea acumulării dezechilibrelor financiare la nivel internațional, a căror corecție neașteptată s-a dovedit a avea consecințe macroeconomice severe.

*Galati și Moessner (2011)* consideră că a existat o lipsă esențială de înțelegere a riscului sistemic și o deficiență în aprecierea modului agresiv de asumare a riscului de către diferitele tipuri de instituții financiare – în contextul caracterizat de performanțe macroeconomice robuste și rate scăzute ale dobânzii – care a sprijinit o creștere masivă a bilanțurilor din sistemul financiar.

Încrederea excesivă în capacitatea de autoajustare a sistemului financiar a condus la o subestimare a consecințelor acumulării de datorii, ca rezultat al creșterii creditului și a prețului activelor, îndeosebi în sectorul imobiliar, și a fost reflectată în niveluri istorice scăzute ale volatilității prețului activelor și ale primelor de risc. De asemenea, a existat o insuficientă recunoaștere a rolului inovației financiare și al dereglementării financiare în alimentarea atât a dezvoltării, cât și a corecției dezechilibrelor financiare și a consecințelor lor asupra economiei reale.

De altfel, în ultimii ani, activitatea de securitizare s-a extins și în zona euro, modificând rolul de monitorizare al băncilor și reducând rolul fundamental al băncilor în transformarea lichidităților. Cu alte cuvinte, chiar dacă un proiect nu este lichid, creditul care stă la bază poate fi regăsit mai departe pe piețe, oferind băncilor surse suplimentare de finanțare și posibilitatea transferării riscului de credit aferent. Prin urmare, băncile își mențin major importanța ca sursă a creditelor, însă pierd progresiv importanța ca deținători primari de nelichide. Toate aceste evoluții au contribuit, probabil, la o schimbare a modului de acordare a creditelor de către bănci și a modului lor de a reacționa la condițiile de politică monetară.

Rezultatul analizei întreprinse de *Alyumbas și alții (2007)* relevă faptul că securitizarea reduce semnificativ importanța canalului creditului bancar în mecanismul de transmisie a politicii monetare. Acest efect pare să depindă de două mecanisme principale. Primul – securitizarea prin active sporește lichiditățile băncilor, în paralel reducând necesarul de finanțare a băncilor în cazul îndeplinirii condițiilor de politică monetară. Al doilea – securitizarea permite băncilor să transfere o parte a riscului lor de credit către piețe (inclusiv – investitori instituționali, cum ar fi fondurile de acoperire a riscurilor), reducând cerințele minime de capital, însă incapacitatea sau indisponibilitatea guvernelor care controlează reglementările financiare de a se adapta condițiilor în schimbare au permis acestor inovații financiare să distrugă sistemul financiar. O mai bună funcționare a sistemului de stabilire a politicilor financiare ar fi putut determina menținerea beneficiilor asociate acestor noi instrumente financiare, concomitent cu evitarea implicațiilor negative.

## Concluzii

Indiferent de posibilitatea de analiză și cercetare a esenței supravegherii bancare din diverse perspective și la diverse niveluri de profunzime, obiectivul-cheie al supravegherii prudențiale este de a menține stabilitatea și încrederea în sistemul financiar. Un rol important în realizarea unei supravegheri financiare și, implicit, supravegheri bancare revine existenței unui cadru regulator de calitate, așa cum reglementarea oferă cadrul legislativ necesar supravegherii prudențiale, care are rolul de a asigura îndeplinirea regulilor și un climat favorabil pe piețele financiare.

Un prim rezultat al studiului relevă faptul că termenul *macroprudență* a devenit tot mai folosit odată cu declanșarea crizei din anii 2007-2008, însă referiri timide la acest termen s-au făcut încă din anii '70. Cu toate acestea, există o multitudine de elemente necunoscute, incertitudini cu privire la modul de definire a activității de supraveghere bancare macroprudențiale, la instituțiile care ar trebui însărcinate cu această activitate, la mijloacele cele mai eficiente și eficace necesare de a fi utilizate cu scopul de a evita în viitor dezastrele bancare care au repercusiuni macroeconomice grave.

În prezent, definițiile și obiectivele supravegherii macroprudențiale sunt exprimate în termeni generali, nefiind consacrate definiții clare, concise. Considerăm că pentru îndeplinirea cu eficacitate a activității de supraveghere macroprudențială bancară este nevoie în primul rând de cunoașterea precisă, determinată a acestei activități. Există incertitudini în ceea ce privește delimitarea între domeniul de aplicare a supravegherii macroprudențiale și a celei microprudențiale.

În opinia noastră, un lucru este cert: cele două activități se completează reciproc și contribuie la asigurarea stabilității financiare. Cu toate acestea, trebuie delimitate exact domeniul de aplicare și atribuțiile celor două activități, precum și modul de interacționare între cele două activități. În privința acestui lucru s-au făcut progrese remarcabile la nivelul Uniunii Europene prin constituirea cadrului european de supraveghere finan-



ciară. Părerile sunt fragmentate, motiv pentru care considerăm că este nevoie de continuarea studiilor și cercetărilor în privința definirii și stabilirii unor obiective clare. În opinia noastră, autoritățile de reglementare și supraveghere trebuie să decidă cu privire la definirea cât mai exactă a noțiunilor ce țin de supravegherea macroprudențială, chiar dacă acestea nu sunt perfecte, ele putând fi îmbunătățite ulterior.

Evoluțiile din activitatea bancară, consecințele crizelor financiare ne-au semnalizat, în primul rând, necesitatea existenței activității de supraveghere macroprudențială și, în al doilea rând, necesitatea ca această activitate să fie eficientă și eficace cu scopul de a limita pierderile suferite de sistemele bancare naționale în caz de criză financiară cu repercursiuni economice și financiare. Facem această afirmație, deoarece s-a constatat diversificarea activității bancare, expansiunea internațională fără frontiere a activității bancare, integrarea piețelor bancare, a investitorilor și a împrumutătorilor într-o piață financiară globală, creșterea finanțării bazate pe piață (în special prin securitizări și instrumente financiare derivate) în detrimentul finanțării tradiționale bazate pe depozite, dezvoltarea exagerată a conglomeratelor financiare care combinau activitățile bancare tradiționale cu activități de investiții, de asigurări, apariția și dezvoltarea unor instituții nonbancare implicate în activități de intermediere financiară. Toate aceste lucruri au prins pe picior greșit autoritățile de supraveghere bancară care au fost depășite de evoluțiile bancare, nemonitorizând la nivel de ansamblu evoluțiile bancare și implicațiile acestor evoluții asupra economiilor naționale.

Considerăm că piața va fi întotdeauna cu un pas înaintea autorităților de supraveghere, însă ea trebuie să se adapteze rapid la evoluțiile bancare, iar în urma activității de monitorizare trebuie să se ajungă la elaborarea unor reglementări prudențiale care să estompeze externalitățile negative ale activității bancare, să permită monitorizarea adecvată a inovațiilor financiare, să diminueze riscul sistemic atât în dimensiune temporală, cât și în dimensiune structurală.

În concluzie, instituirea supravegherii bancare nu semnifică o lipsă de încredere în funcționarea băncilor. Ele sunt libere să acționeze potrivit politicilor și strategiilor proprii, dar unele aspecte deosebite ale activității acestora necesită a fi reglementate și monitorizate de către o autoritate de control. Activitatea societăților de asigurări și de investiții financiare trebuie, la rândul ei, atent monitorizată.

De subliniat faptul că reglementările bancare trebuie să fie permanent adaptate evoluțiilor care au loc în sectorul bancar și care, în principal, se referă la creșterea gradului de inovare financiară și la menținerea unei competiții puternice, astfel încât să se ofere clienților produse și servicii la prețuri accesibile.

#### Referințe:

1. ALBULESCU, C. *Stabilitatea sectorului financiar în condițiile aderării României la UEM / Teză de doctorat.* Timișoara, 2009.
2. DARDAC, N., BARBU, C. *Instituții de credit.* București, 2012, p.334. ISBN 9786065055094
3. SPULBĂR, C., NIȚOI, M. *Sisteme bancare comparate.* Craiova, 2012, p.525, ISBN 9786061119943

Prezentat la 29.05.2016