



ACADEMIA ROMÂNĂ  
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE  
„COSTIN C. KIRIȚESCU“

Vol. 429

Colectia  
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria  
*Probleme  
economice*

SUPRAVEGHEREA  
BANCARĂ  
STUDIU COMPARATIV  
ÎN ȚĂRILE  
UNIUNII EUROPENE

Cătălin DAVIDESCU

ISBN 978 - 973 - 159 - 172- 8



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ  
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE  
„COSTIN C. KIRIȚESCU”  
Centrul de Informare și Documentare Economică

# SUPRAVEGHEREA BANCARĂ STUDIU COMPARATIV ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

Cătălin DAVIDESCU



Centrul de Informare și Documentare Economică

---

---

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ  
REDACTOR-ȘEF - VALERIU IOAN-FRANC

---

Redactor: ADELINA BIGICA  
Concepție grafică, machetare și tehnoredactare: VICTOR PREDA  
CIDE/STUDII/PROBLEME: Prob-CatalinDavidescu-Supravegherea\_429.doc

---

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,  
cod poștal 050711, telefon: 0040-21-318 24 38, telefax: 0040-21-318 24 32  
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5-72

---

Materialele cuprinse în acest volum pot fi reproduse numai cu aprobarea  
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”.

---

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222-5401,  
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

---

Pentru volumul de față: ISBN: 978-973-159-172- 8

## Cuprins

1. Introducere .....	5
2. Reglementarea și supravegherea bancară, perspective în contextul crizei economice .....	5
3. Arhitectura sistemului european de supraveghere financiară.....	8
4. Autoritățile de supraveghere bancară naționale. Studiu comparativ .....	14
5. Necesitatea implicării băncilor centrale în cadrul sistemelor de supraveghere.....	24
6. Concluzii.....	26
Bibliografie .....	27



# 1. Introducere

Problematica supravegherii 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 prezentei lucrări nu mi-am propus o abordare exhaustivă, de altfel fără sorți de izbândă, ci doar o analiză în principal a rolului autorităților de supraveghere naționale. În ciuda 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 ce 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.

## 2. Reglementarea și supravegherea bancară, perspective în contextul crizei economice

La data de 15.09.2008, avea să se producă un eveniment ce urma să afecteze semnificativ încrederea părților interesate, a publicului în general, în sistemul financiar bancar mondial. Lehman Brothers, bancă de investiții înființată în anul 1850, care gestiona active în valoare de 691 miliarde de USD, considerată până atunci ca fiind prea mare pentru a falimenta, suspendase plățile și cerea protecție față de creditori. În martie 2010, un raport de 2200 pagini prezenta în detaliu modul în care Lehman Brothers a uzitat cu „*măiestrie*” de artificii contabile pentru a ascunde impactul asupra situațiilor sale financiare a unor investiții proaste, care, printre altele, au constituit factorii determinați ai unui faliment ce avea să schimbe lumea.

Analizii au identificat printre responsabilii de producerea acestui eveniment inclusiv banca centrală americană. De menționat că, deși în același an FED –ul sprijinise alte două bănci de investiții aflate în dificultate să fuzioneze cu parteneri mai puternici (Bear Stearns și Merrill Lynch), de data aceasta nu avusese însă reacție, favorizând astfel apariția a numeroase speculații.

Acest eveniment reprezintă punctul de la care criza financiară a devenit vizibilă, mai precis momentul de la care lumea a conștientizat că se află prinsă în vârtejul unei crize economice al cărei punct terminus este din ce în ce mai greu de estimat.

Criza economică a avut „meritul”, printre altele de a evidenția și a amplifica mult mai pregnant slăbiciunile sistemului bancar, precum: capitalizarea inadecvată, calitatea scăzută a capitalurilor, și rezerve de lichiditate insuficiente.

În același timp, atât în dezbaterile publice dar și la nivelul diverselor organisme de reglementare și supraveghere naționale și internaționale se caută răspunsuri la întrebări legate de rolul și locul autorităților de supraveghere în cadrul unui sistem financiar aflat în criză, dar mai ales în anii ce vor urma crizei economice.

*„O criză financiară este, prin definiție, neașteptată. Dacă ar fi anticipată nu s-ar produce. Apare brusc o flacără, deși poate să fi ieșit fum și înainte.”<sup>1</sup>*

E bine cunoscut că, în anii ce au precedat criza, supraveghetorii au identificat elemente ce puteau reprezenta indicii ale unor modele de afaceri distorsionate dezvoltate și implementate de structurile de conducere ale instituțiilor de credit și care, în prezent, explică în mare măsură evoluțiile negative înregistrate la nivelul portofoliilor de active. Nu trebuie totuși neglijat impactul negativ major al crizei economice asupra capacității de rambursare a debitorilor, ceea ce a afectat de asemenea calitatea portofoliilor de active, conducând la o creștere a expunerii instituțiilor de credit la riscul de credit.

Chiar și în acest context, putem oare elimina/diminua responsabilitatea autorităților de reglementare și supraveghere a pieței bancare în ceea ce privește incapacitatea acestora de a anticipa ceea ce urma să se întâmple, precum și reacția lor uneori întârziată sau însoțită de costuri mari pentru contribuabili.

Deși rolul unei autorități de supraveghere nu este acela de a preveni falimentul unei instituții de credit, eficiența activității de supraveghere este cuantificată și din perspectiva reducerii probabilității și mai ales a impactului asupra stabilității sistemului financiar a unor astfel de evenimente. De asemenea, criza actuală a reliefat existența unei legături de complementaritate între latura macroeconomică și cea microeconomică a unei activități de supraveghere eficiente, ceea ce presupune o abordare bazată pe risc care excede granițele bilanțului unei instituții de credit, care surprinde impactul factorilor de risc macroeconomic.

Atât în SUA, cât și în UE s-a revenit la abordări mult mai restrictive și mai cuprinzătoare în ceea ce privește reglementarea și supravegherea sectorului bancar. În acest context, se poate vorbi de pericolul supra-reglementării, dar mai ales, analiștii subliniază că o implementare prea abruptă a unor cerințe de capital mult mai severe, va afecta capacitatea economiilor de a revenii pe creștere.

---

<sup>1</sup> Johan A. Lybeck – *Istoria globală a crizei financiare (2007 – 2010)*, Editura Polirom 2012

De menționat că reglementarea bancară se concretizează într-un ansamblu de reguli/limite prudențiale ce sunt aplicate de instituțiile de credit în activitatea lor, în timp ce supraveghere bancară reprezintă ansamblul activităților de monitorizare a situației financiare a instituțiilor bancare, verificarea modului cum sunt respectate și aplicate regulile/limitele, respectiv evaluarea pe bază continuă a profilului de risc al acestora.

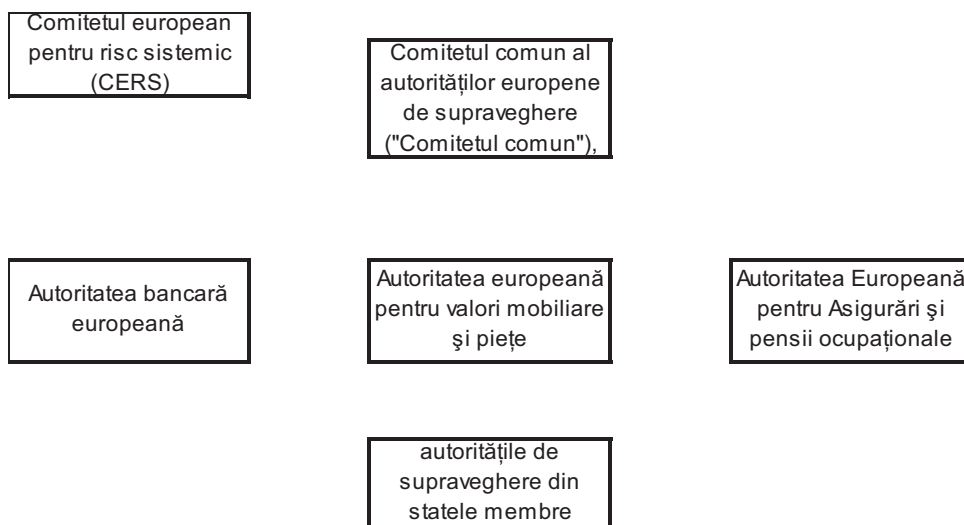
Cele arătate mai sus pot justifica procesul continuu de reformare a sistemelor de reglementare și supraveghere bancară la nivelul Uniunii Europene, inclusiv demersurile întreprinse pentru înființarea Uniunii Bancare.



---

### 3. Arhitectura sistemului european de supraveghere financiară

Motivat de existența unor deficiențe majore la nivelul supravegherii sectorului financiar, atât în cazuri individuale, cât și în ceea ce privește sistemului în ansamblu, în contextul în care 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, Parlamentului European și Consiliului Europei au emis un set de regulamente care au avut rolul de a restructura semnificativ mecanismele europene de supraveghere, punând bazele unui Sistem European al Supraveghetorilor Financiar (SESF), structurat astfel:



Prin Regulamentul Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene nr.1092/2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic,

---

s-a instituit **Comitetul European pentru Risc Sistemic (CERS)**, cu sediul la Frankfurt pe Main<sup>2</sup>.

CERS are responsabilități pe linia supravegherii macroprudențiale a sistemului financiar în Uniunea Europeană, contribuind la prevenirea sau reducerea riscurilor sistemice ce pot afecta stabilitatea financiară. De asemenea, CERS contribuie la funcționarea armonioasă a pieței interne, garantând, astfel, o contribuție sustenabilă a sectorului financiar la creșterea economică.

Pentru a atinge obiectivele menționate mai sus, i-au fost delegate următoarele atribuții:

- să determine și/sau să colecteze, precum și să analizeze, toate informațiile relevante și necesare atingerii obiectivelor;
- să identifice și să clasifice riscurile sistemice în funcție de prioritate;
- să emită avertismente, atunci când aceste riscuri sistemice sunt considerate importante și să facă publice avertismentele respective, după caz;
- să formuleze recomandări pentru acțiunile de remediere ca răspuns la riscurile identificate și să facă publice recomandările respective, după caz;
- atunci când CERS consideră că poate apărea o situație de urgență, să emită un avertisment confidențial adresat Consiliului și să prezinte Consiliului o evaluare a situației, pentru a permite Consiliului să evalueze necesitatea de a adopta o decizie adresată autorităților europene de supraveghere (AES), prin care să stabilească existența unei situații de urgență;
- să monitorizeze măsurile adoptate în urma avertismentelor și recomandărilor;
- să coopereze îndeaproape cu celelalte părți din cadrul Sistemului european de supraveghere financiară (SESF); dacă este cazul, să furnizeze autorităților europene de supraveghere informațiile referitoare la riscurile sistemice necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor acestora; și, în special, în colaborare cu autoritățile europene de supraveghere, să elaboreze un set comun de indicatori cantitativi și calitativi (tablou de riscuri) pentru a identifica și a măsura riscul sistemic;
- să participe, după caz, în cadrul Comitetului comun;
- să își coordoneze activitatea cu organizațiile financiare internaționale, în special FMI și Consiliul pentru Stabilitate Financiară (CSF), precum și cu organismele relevante din țări terțe, cu privire la chestiunile legate de supravegherea macroprudențială;
- să îndeplinească alte atribuții conexe, în conformitate cu legislația Uniunii.

---

<sup>2</sup> *Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr.1092/2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic art.3*

Interconexiunea dintre datoriile suverane și sistemul bancar, considerată de analiști drept factorul principal ce a generat recenta criză din zona euro, a relevat mai mult ca oricând importanța stabilității financiare pentru asigurarea stabilității economice în general la nivelul tuturor țărilor din Uniunea Europeană. Rolul CERS devine astfel major în cadrul arhitecturii sistemului european de supraveghere, acest organism fiind responsabil cu supravegherea macroprudențială a sistemului financiar în vederea prevenirii sau reducerii riscurilor sistemice la nivelul Uniunii Europene. De menționat că între autoritățile europene de supraveghere financiară, autoritățile de supraveghere naționale și CERS există o strânsă legătură. Acestea sunt în fapt canalele prin intermediul cărora CERS intră în contact cu informații relevante pentru evaluarea riscurilor sistemice și pentru adoptarea deciziilor necesare asigurării îndeplinirii atribuțiilor conferite.

Subliniem că atunci când se identifică riscuri semnificative, CERS emite avertismente și, dacă este cazul, formulează recomandări pentru acțiuni de remediere, inclusiv, după caz, pentru inițiative legislative. Avertismentele și recomandările emise de CERS pot fi de natură generală sau specifică și se adresează în special Uniunii în ansamblul său, unuia sau mai multor state membre, uneia sau mai multor autorități europene de supraveghere sau uneia sau mai multor autorități naționale de supraveghere. În cazul în care un avertisment sau o recomandare se adresează uneia sau mai multor autorități naționale de supraveghere, statul sau statele membre în cauză sunt de asemenea informate cu privire la aceasta. Recomandările includ un termen specific de adoptare a unui răspuns. De asemenea, recomandările pot fi adresate Comisiei în ceea ce privește legislația relevantă a Uniunii.<sup>3</sup>

**Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale** a fost instituită prin Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr.1094/2010. Autoritatea are responsabilități în domeniul activităților întreprinderilor de asigurări, de reasigurări, al conglomeratelor financiare, al instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale și intermediarilor de asigurări. Obiectivul acestei autorități este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii, contribuind la:

- îmbunătățirea funcționării pieței interne, incluzând, în special, un nivel solid, eficient și consistent de reglementare și supraveghere;
- garantarea integrității, transparenței, eficienței și bunei funcționări a piețelor financiare;
- consolidarea coordonării internaționale în domeniul supravegherii;

---

<sup>3</sup> *Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr.1092/2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic art.16*

- prevenirea arbitrajului de reglementare și promovarea condițiilor de concurență echitabile;
- garantarea unei reglementări și supravegheri corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor legate de activități de asigurare, reasigurare, și pensii ocupaționale;
- îmbunătățirea protecției consumatorilor.

**Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe** a fost instituită prin Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr.1095/2010 „Regulament de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei”.

Obiectivul autorității este de a proteja interesul public contribuind la stabilitatea și eficacitatea pe termen scurt, mediu și lung a sistemului financiar. Autoritatea are de asemenea rolul de a contribui la ameliorarea funcționării pieței unice printr-un nivel de reglementare și supraveghere eficient și coerent, la asigurarea integrității, transparenței și eficienței bunei funcționări a piețelor financiare, la consolidarea coordonării internaționale în domeniul supravegherii, respectiv la prevenirea arbitrajului de reglementare și la promovarea condițiilor de concurență echitabile. Totodată, se urmărește garantarea unei reglementări și supravegheri corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor de investiții și a altor riscuri, favorizarea concurenței egale și consolidarea protecției consumatorilor.

Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr.1093/2010 „Regulament de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei” a stat la baza înființării **Autorității europene de supraveghere** a sectorului bancar numită Autoritatea bancară europeană (EBA). Obiectivul autorității este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii.

Autoritatea bancară europeană este o autoritate independentă a UE care urmărește asigurarea unui nivel eficient și consecvent de reglementare și supraveghere prudentială în întregul sector bancar din UE. **Obiectivele sale generale sunt menținerea stabilității financiare în UE și asigurarea integrității, eficienței și bunei funcționări a sectorului bancar.**

EBA este o autoritate independentă, însă răspunde în fața Parlamentului European, a Consiliului Uniunii Europene și a Comisiei Europene. Deși autoritățile naționale de supraveghere (și, în viitorul apropiat, Banca Centrală Europeană pentru acele țări care participă la noul mecanism de supraveghere unic, un pilon-

cheie al așa-numitei „uniuni bancare”) rămân responsabile pentru supravegherea instituțiilor financiare individuale, rolul EBA este de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin asigurarea supravegherii și reglementării europene adecvate, eficiente și armonizate.

Principala sarcină a EBA este să contribuie, prin adoptarea ghidurilor și standardelor tehnice obligatorii, la crearea cadrului de reglementare unic european în sectorul bancar. Cadrul de reglementare unic are ca obiectiv furnizarea unui set unic de norme prudențiale armonizate pentru instituțiile financiare de pe întreg teritoriul UE, contribuind la crearea unor condiții de concurență echitabile și oferind un nivel ridicat de protecție deponenților, investitorilor și consumatorilor.

Autoritatea are un rol esențial în promovarea convergenței practicilor de supraveghere pentru a asigura aplicarea armonizată a normelor prudențiale. EBA are, de asemenea, mandatul de a evalua riscul și vulnerabilitățile sectorului bancar al UE, în special prin rapoarte periodice privind evaluarea riscurilor și simulări de criză la nivel european.

Totodată are atribuții pe linia investigării aplicării insuficiente a legislației UE de către autoritățile naționale, luării deciziilor în situații de urgență, medierii dezacordurilor între autoritățile competente în situații transfrontaliere și funcționează ca organism consultativ independent pentru Parlamentul European, Consiliu sau Comisia Europeană.<sup>4</sup>

Cooperarea între autoritățile de supraveghere, atât la nivelul UE și cât și la nivel global, este esențială pentru consolidarea supravegherii grupurilor bancare transfrontaliere. În acest context colegiile de supraveghere care sunt constituite și funcționează sub umbrela EBA sunt considerate vehicule adecvate pentru coordonarea activităților de supraveghere transfrontaliere. În conformitate cu legislația UE, colegiile de supraveghere trebuie să fie înființate pentru băncile din SEE (Spațiul Economic European) cu filiale sau sucursale în alte țări din SEE. Acestea pot include și autoritățile de supraveghere din țări din afara SEE, acolo unde este cazul. Colegiile permit autorităților de supraveghere să-și coordoneze acțiunile, să realizeze schimburi de date și informații și implicit o alocare și utilizare mai eficiente a resurselor disponibile.

**Comitetul comun al autorităților europene de supraveghere** are rolul de a asigura un cadru de cooperare și de coerență transsectorială în cazul celor trei autorități europene de supraveghere, în special în ceea ce privește: conglomeratele financiare, contabilitatea și auditul, analizele microprudențiale ale evoluțiilor, riscurilor și vulnerabilităților transsectoriale care pun în pericol stabilitatea financiară, produsele de investiții cu amănuntul, măsurile de

---

<sup>4</sup><http://www.eba.europa.eu>

---

combatere a spălării banilor, respectiv schimburile de informații cu CERS și dezvoltarea relațiilor dintre CERS și AES. De menționat că în situația în care o instituție financiară își desfășoară activitatea în mai multe sectoare, Comitetul comun soluționează dezacordurile ce pot apărea la nivelul autorităților de supraveghere implicate.

## 4. Autoritățile de supraveghere bancară naționale. Studiu comparativ

În ciuda evoluțiilor înregistrate la nivel instituțional în Uniunea Europeană, autoritățile de supraveghere naționale au continuat să fie privite ca principalii actori ce 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 prudențială, precum:

- autorități separate pentru fiecare sector financiar în parte;
- autorități separate funcțional (exercită separat funcțiile de supraveghere micro-prudențială, macro-prudențială, respectiv conduita în afaceri);
- autorități care exercită supravegherea mai multor sectoare financiare (precum sectorul bancar și cel al pieței de capital sau asigurărilor);
- o singură autoritate de supraveghere a piețelor financiare (care fie se construiește în jurul băncii centrale sau în cele mai multe cazuri în afara ei).

De menționat că, în conformitate cu raportul elaborat de Group of Thirty<sup>5</sup> "*The structure of financial supervision - Approaches and Challenges in a Global Marketplace*", publicat în 2008, până la începutul crizei financiare, la nivel global se puteau individualiza 4 abordări în ceea ce privește organizarea activităților de supraveghere a piețelor financiare, respectiv: abordarea instituțională (sectorială), abordarea funcțională, abordarea integrată și abordarea twin peaks, fiecare dintre acestea prezentând atât avantaje cât și dezavantaje.

**Abordarea instituțională** - este aceea în care statutul legal al organizației (bancă, societate de asigurări, fond de pensii, etc.) determină autoritatea

---

<sup>5</sup> Group of thirty - înființat în 1978, este un organism internațional privat, non-profit, alcătuit din personalități de prim rang care activează/au activat în sectoarele public, privat și în mediul academic. Acesta își propune să aprofundeze studiul unor fenomene economice și financiare internaționale, impactul acestora și să evalueze opțiunile disponibile pentru factorii de decizie și alte părți interesate.

---

însărcinată cu supravegherea, atât din perspectiva prudențială cât și, în cele mai multe cazuri, din perspectiva conduitei în afaceri. Supravegherea instituțională este încă semnificativ răspândită la nivel global, deși în ultimele două decenii se poate vorbi de un recul al acestei abordări în detrimentul abordării integrate. Se caracterizează prin aceea că activitatea de control prudențial 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.

**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 statul său legal. Prin urmare, fiecare tip de activitate derulată de o instituție financiară va avea propriul său supraveghetor.

**Abordarea integrată** se fundamentează pe existența unei singure autorități de supraveghere (un supraveghetor universal) care este responsabilă atât de supravegherea prudențială, cât și de supravegherea din perspectiva conduitei în afaceri, pentru toate piețele financiare. Supravegherea integrată presupune deci ca o singură autoritate, de regulă diferită de banca centrală, să supravegheze sistemul financiar în ansamblul său. Apariția conglomeratelor financiare, dar și diversificarea activităților exercitate de diversele societăți financiare, în numeroase cazuri acestea intersectându-se cu cele derulate de instituții ce activează pe alte piețe financiare, au reprezentat temeuri pentru adoptarea de un către un număr mare de state europene a supravegherii integrate.

**Abordarea Twin Peaks** presupune supravegherea pe bază de obiective și constă în alocarea atribuțiilor de supraveghere la nivelul a două autorități, respectiv: una care va exercita supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și alta care este responsabilizată cu reglementarea și supravegherea conduitei în afaceri.

Mult timp arhitectura sistemului de supraveghere a sectorului serviciilor financiare, în general, a fost considerată ca fiind un aspect irelevant, mai ales în contextul în care celelalte piețe financiare, cu excepția celei bancare, singura care de altfel a făcut obiectul unei supravegheri robuste și sistematice, nu erau suficient dezvoltate pentru a afecta stabilitatea financiară. Dată fiind importanța tot mai mare a companiilor de asigurare, a fondurilor de pensii și a pieței de capital în cadrul economiilor naționale, începând cu deceniul al VIII-lea al secolului trecut s-



a manifestat tot mai pregnant necesitatea supravegherii efective a riscurilor pe care aceste societăți și le asumau, asigurarea stabilității și sănătății sistemului financiar în ansamblu. Evoluția respectivă a determinat adoptarea de către unele state europene a supravegherii integrate a sectorului piețelor financiare și renunțarea la abordarea instituțională. Astfel, țările scandinave, precum Norvegia (1986), Islanda și Danemarca (1988), respectiv și Suedia (1991) pot fi considerate pionieri în ceea ce privește supravegherea integrată a piețelor financiare. Însă, nu se exagerează dacă Marea Britanie este considerată ca fiind cea care a declanșat ample procese de reformare a sistemelor de supraveghere la nivel mondial, trendul fiind acela al integrării atribuțiilor de supraveghere la nivelul unei singure autorități.

Pentru prima dată o mare putere industrială, principal centru financiar internațional, a decis să atribuie cele mai importante responsabilități de supraveghere a sistemului financiar unei singure autorități, alta decât banca centrală.

La 20.05.1997, Ministru de Finanțe al Marii Britanii a anunțat o amplă reformă a mecanismelor de supraveghere și reglementare a serviciilor financiare. Prima etapă a reformei a fost finalizată în iunie 1998, când responsabilitatea pentru supravegherea instituțiilor bancare a fost transferată de la Banca Angliei la FSA (Financial Services Authority), ulterior fiind preluate și responsabilitățile altor autorități ce exercitau activități de reglementare și supraveghere a piețelor financiare<sup>6</sup>.

Un număr mare de state europene au urmat exemplul Marii Britanii, responsabilizând o singură autoritate, alta decât banca centrală, cu exercitarea supravegherii întregului sistem financiar. Menționăm în acest sens: Letonia (1998), Estonia (1999), Ungaria (2000), Malta (2002), Austria (2002), Belgia (2004), Germania (2002), Polonia (2006) și Finlanda (2009). De observat totodată că, în alte țări precum Irlanda (2003), Republica Cehă (2006) și Republica Slovacă (2006), responsabilitățile de supraveghere au fost integrate și concentrate la nivelul băncii centrale.

În contextul celor arătate mai sus, subliniez că, în literatura de specialitate, dealungul anilor, au fost conturate atât avantajele dar și o serie de dezavantaje pe care le presupune abordarea integrată a supravegherii piețelor financiare. Drept argumente în favoarea unei astfel de abordări menționez:

- o autoritate unică de supraveghere financiară oferă o imagine completă a riscurilor implicate la nivelul unui conglomerat financiar;
- o structură instituțională mai transparentă care înlătură suprapunerile pe linia supravegherii reduce costurile tranzacționale, ceea ce constituie un avantaj competitiv important, mai ales, în competiția internațională între centrele financiare;

---

<sup>6</sup> <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>

- arhitectura integrată de supraveghere conduce la economii de scală, prin dezvoltarea de servicii comune de analiză a riscului;
- crearea unei agenții unice de supraveghere financiară sporește și răspunderea acesteia, în măsura în care alocarea responsabilității de supraveghere a conglomeratelor financiare este clară;
- în context european, reducerea numărului autorităților de supraveghere facilitează cooperarea între acestea.

Dintre dezavantajele pe care le presupune supravegherea integrată a sectorului serviciilor financiare financiară sunt de menționat următoarele:

- profilul de risc și natura activității diferă de la un segment al sistemului financiar la altul, astfel că o excesivă omogenizare a practicilor de supraveghere poate conduce 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;
- o autoritate puternică de supraveghere poate spori riscul moral, dacă publicul va percepe că întregul sistem financiar va fi sub controlul agenției unice;
- o structură centralizată nu asigură diversificarea riscului, făcând supravegherea mult mai vulnerabilă față de potențialele slăbiciuni manageriale existente într-o singură agenție;
- o singură agenție de supraveghere financiară va elimina avantajele potențiale care decurg de pe urma competiției între agențiile de supraveghere<sup>7</sup>.

De subliniat că, în conformitate cu opiniile unor specialiști, evaluarea consolidată a riscurilor implicate de existența unui conglomerat financiar nu face absolut necesar ca activitățile de supraveghere să fie exclusiv concentrate la nivelul unei singure entități. De altfel, soluția alternativă, specifică țărilor care utilizează supravegherea instituțională, este aceea a cooperării între autoritățile de supraveghere implicate, în special, prin acordarea accesului reciproc la informațiile pe care acestea le dețin. Supravegherea consolidată este exercitată fie de către una dintre autorități (cea care supraveghează instituția financiară consolidantă), aceasta beneficiind de informațiile de care are nevoie de la celelalte, sau de echipe mixte care se bazează pe resursele și experiența disponibile la mai multe agenții.

<sup>7</sup> Nicolae Dardac □ i Bogdan Moinescu - Politici monetare □ i tehnici bancare – Note de curs (2007)

Criza financiară a oferit dovezi că piețele mai integrate și complexe au expus sistemul financiar, economia în ansamblu, la un risc mai mare de turbulențe financiare de s-au dovedit extrem de costisitoare. În acest context, factorii de decizie, autoritățile de supraveghere în general, au abordat problema remodelării regimurilor lor de supraveghere, constatându-se (sistem prezent pe larg în capitolul următor) o tendință de tranziție către sistemul Twin Peaks.

La data prezentei analize, structura sistemelor de supraveghere la nivelul țărilor membre ale Uniunii Europene se prezenta, astfel:

**Tab. nr.1**

Tara	Model sectorial (instituțional)	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
Austria		x		1	Banca centrala (OENB) este implicată alături de FMA în supravegherea băncilor.
Belgia			x	2	Banca centrală a pre-luat 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 cu 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.

Tara	Model sectorial (instituțional)	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
Estonia		x		1	Banca centrală are desemnate persoane în Consiliul de supraveghere, organism ce funcționează în cadrul autorității unice de supraveghere.
Finland	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

Tara	Model sectorial (instituțional)	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
					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 integralitate sa la Banca Centrală a Irlandei.
Italia	x		x	4	Banca Italiei este însărcinată cu supravegherea prudentială instituțiilor de credit, firme de investiții și alți intermediari financiari.
Lituania	x			3	Banca centrala asigura 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 prudentială a lichidității piețelor și instituțiilor care operează la nivelul piețelor financiare.
Malta		x		1	Guvernatorul este membru în Consiliul de administrație al

Tara	Model sectorial (instituțional)	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
					autorității de supraveghere.
Olanda			x	2	Banca centrală este autoritatea responsabilă cu 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. În curs de implementare a abordării Twin Peaks pur, banca centrală urmând să fie însărcinată cu supravegherea prudențială a sectorului serviciilor financiare în ansamblu.
Romania	x	x		2	Banca centrală este responsabilizată cu supravegherea instituțiilor de credit, a instituțiilor financiare nebancare și a

Tara	Model sectorial (instituțional)	Model integrat	Model Twin Peaks	Numărul de autorități de supraveghere	Implicarea băncii centrale în supravegherea sectorului bancar
					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 Britania			x	2	Începând cu aprilie 2013, Prudential regulation authority (PRA), structura parte a Bank of England, este responsabilă cu supravegherea băncilor, instituțiilor 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.

Analizând informațiile cuprinse în tabelul de mai sus, putem constata că un număr de 12 țări europene încă utilizează supravegherea sectorială

---

(instituțională), în timp ce un număr de 13 țări abordează integrat supravegherea sectorului serviciilor financiare. De asemenea, se poate observa că, în contextul crizei financiare, au fost identificate o serie de slăbiciuni la nivelul celor două sisteme utilizate pe scară largă pentru organizare și exercitarea activităților de supraveghere financiară, ceea ce a accelerat un proces de migrare a unor țări (deținătoare a unor sisteme financiare de referință) către o a treia cale, abordarea Twin Peaks<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> ECB – *Recent developments in supervisory structures in the member states (2007 - 2008)*, October 2010



## 5. Necesitatea implicării băncilor centrale în cadrul sistemelor de supraveghere

Necesitatea implicării băncilor centrale în activitatea de supraveghere a piețelor financiare în general și a celei bancare în special derivă din importanța dimensiunii intermedierei financiare în cadrul unei economii. Intermedierea financiară survine atunci când instituțiile financiare direcționează fondurile atrase de la cei care economisesc către cei care investesc. Menționez concluzia unui studiu întreprins în acest sens de către fostul guvernator al Federal Reserve, Ben Bernake, conform căreia o mare parte a declinului output-ului se datorează deteriorării situației sistemului financiar. În susținerea teoriei sale, acesta subliniază că creștere lentă a creditului în perioada 1989-1991 a constituit punct de pornire pentru recesiunea din perioada 1990-1991. Susținătorii rolului central pe care îl joacă creditul în creșterea economică, argumentează că, prin raționalizarea acestuia, ratele dobânzii devin un indicator al politicii monetare pe care nu te poți baza. Creditul este raționalizat atunci când indivizii nu pot angaja împrumuturi la nivelul pe care și-l doresc, în condițiile unei rate a dobânzii date. Creditul este raționalizat ca urmare a faptului că împrumutătorii se tem că împrumutării au asociat un risc de nerambursare major. Dacă creditul este raționalizat în condițiile unei anumite rate a dobânzii, respectiva rată a dobânzii nu reflectă în întregime impactul politicii monetare asupra investiției și a cererii agregate. În acest caz, unii economiști susțin că o bancă centrală ar trebui să se concentreze direct asupra volumului creditului, pentru a vedea care e impactul pe care politica monetară îl are asupra cererii.

În contextul unei crize financiare, se ridică mai mereu o întrebare – de ce se ajunge la o erodare drastică a creditului, care sunt instrumentele/metodele cele mai potrivite ce pot fi folosite de o bancă centrală pentru a se adresa reticenței băncilor de a acorda împrumuturi? Unii economiști au alocat întreaga responsabilitate la nivelul reglementatorilor activității bancare care, îngrijorați de creșterea riscului de faliment la nivelul băncilor, reacționează natural înăsprind standardele prudentiale, încercând astfel să limiteze apetitul băncilor în a acorda împrumuturi.

Ca reacție, băncile caută să dețină poziții bilanțiere cu risc scăzut, plasându-și resursele în titluri guvernamentale în loc să finanțeze companiile. În loc de concluzie, în ceea ce privește rolul băncii centrale în cadrul sistemelor de reglementare și supraveghere a instituțiilor financiare, aș menționa rezultatele unui studiu efectuat de o serie de specialiști ai Federal Reserve of Cleveland care subliniază că țările cu rate ridicate ale inflației au sectoare bancare, respectiv piețe de capital mici și ineficiente.

---

Guvernatorul Băncii Naționale a României Mugur Isărescu menționa în Disertația susținută cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca că *„un nivel scăzut al inflației nu reprezintă o condiție suficientă pentru asigurarea stabilității financiare pe termen lung. În economiile contemporane, un nivel scăzut și stabil al inflației a condus la crearea unui climat economic nou, care necesită reconsiderarea cu rigurozitate a relației dintre stabilitatea prețurilor și stabilitatea financiară. Ca atare, s-a trecut la deschiderea unui nou front de luptă, cel consacrat combaterii instabilității financiare.”* O nouă temă devine astfel de larg interes, respectiv modul în care reglementarea piețelor financiare influențează creșterea economică. Criza a furnizat dovezi ample că un sistem financiar stabil va avea un impact pozitiv asupra creșterii economice, în timp ce instabilitatea va conduce la recesiune. Este posibil ca pe termen scurt și mediu, între obiectivele ce vizează asigurarea stabilității sistemului financiar și creșterea economică să existe un conflict, însă pe termen lung aceste sunt convergente. Eșecul cadrului de reglementare este larg acceptat de către specialiști ca fiind o cauză a crizei. Prin urmare, s-a impus întărirea sistemului bancar prin folosirea unui sistem riguros de teste de stres și acolo unde a fost necesar s-a procedat la consolidarea capitalurilor. Sistemul bancar este acum mai bine capitalizat decât a fost în perioada pre criză, deci mai stabil. Pe de altă parte băncile vor avea nevoie de mai mult capital, atât pentru îndeplinirea cerințelor Basel III dar și pentru a acoperi riscul de credit asociat unor active care au asociat un risc de nerambursare ridicat. Un studiu OECD, lansat la 17 februarie 2011, estimează că impactul pe termen mediu al punerii în aplicare a cerințelor Basel III, asupra creșterii PIB-ului, se situează în intervalul de la -0.05 - 0.15 puncte procentuale pe an. Producția economică va fi afectată în principal de o creștere a marjelor băncile, respectiv o creștere a costurilor de finanțare bancare, ca urmare a necesității majorării cerințelor de capital. Totuși, punerea în practică a noilor reguli referitoare la capital, Basel III, poate aduce o îmbunătățire a calității capitalului bancar, o mai mare transparentță, dar și o suficientă lichiditate în sistemul bancar, pentru a face față unei crize economice, respectiv va consolida stabilitatea financiară.

## 6. Concluzii

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 (mix între abordarea sectorială și Twin Peaks) funcționau în Italia și Portugalia (tab. nr.1).

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 activității de supraveghere a sistemului bancar și alocarea responsabilităților respective la nivelul unei agenții unice (Financial Services Authority). Deși, 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 performat. A apărut necesitatea abordării variantei cu două creneluri, numită "twin peaks", care separă prudențialitatea de monitorizarea 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 firmele de investiții. În total, PRA supraveghează aproximativ 1.700 instituții financiare.

Pornind de la diversele opinii ale analiștilor în domeniu, putem sintetiza o serie de avantaje pe care le presupune exercitarea supravegherii de către o bancă centrală. 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 acesteia. De fapt acesta este și unul din argumentele care

---

stau la baza creării mecanismului unic de supraveghere la nivelul Uniunii Europene, în cadrul Băncii Centrale Europene.

Argumentul riscului sistemic se bazează pe relația dintre controalele prudențiale asupra intermediarilor financiari și evaluarea riscului la nivelul întregului sistem financiar. Chiar și țările unde supravegherea bancară a fost alocată la nivelul unei agenții unice, banca centrală este responsabilă pentru stabilirea sistemului financiar. Obiectivul băncilor centrale de asigurare a stabilității sistemice le conferă o evaluare mai bună, nu numai a impactului potențial al șocurilor la nivel macro sau tulburărilor de pe piețele de capital interne sau internaționale, cât și gestionarea factorilor ce afectează stabilirea grupurilor de intermediari.

Nu mai puțin important este criteriul independenței și profesionalismului băncilor centrale în asigurarea sănătății sistemului bancar și implicit asigurarea stabilității financiare.

## Bibliografie

- Robert J. Barro - Determinants of economic growth: a cross-country empirical study, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, August 1996;
- S Choi, B. Smith, J.H Boyd - Inflation, financial markets and capital formation, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1995;
- J. H. Boyd, R. Levine, B. D. Smith - The Impact of Inflation on Financial Sector Performance, Department of Economics, University of Texas-Austin, Austin, TX 78712, USA, February 2000;
- M. Isărescu - Criza financiară internațională și provocări pentru politica monetară din România, Disertației susținută cu ocazia decernării titlului de Doctor Honoris Causa al Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca 2010;
- T. Beck, R. Levine - Stock markets, banks, and growth: panel evidence, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, July 2002;
- Financial sector regulation for growth, equity and stability, BIS 2012;
- A. Sinha<sup>1</sup> - Financial Sector Regulation and Implications for Growth, BIS 2011;
- Cosimano, T F and D S Hakura (2011): "Bank behaviour in response to Basel III: a cross-country analysis", Working Paper no 11/119, International Monetary Fund, Washington;
- Financial Stability Institute (2010): "2010 FSI survey on the implementation of the new capital adequacy framework", Occasional Paper no 9;
- Institute of International Finance (2011): The cumulative impact on the global economy of changes in the financial regulatory framework;
- International Monetary Fund (2007); World Economic Outlook, Aprilie;

- G. Galati and R. Moessner (2011): Macroprudential policy – a literature review. BIS Working Paper no 337. February. [www.bis.org/publ/work337.htm](http://www.bis.org/publ/work337.htm);
- C. Goodhart (2011): The macro-prudential authority: powers, scope and accountability. LSE Financial Markets Group. Special Paper 203.
- D. Dăianu (Revista Capital 2013): De ce reglementarea/supravegherea a eșuat;
- J. A. Lybeck – Istoria globală a crizei financiare (2007 – 2010), Editura Polirom 2012;
- N. Dardac, B. Moinescu – Politici monetare și tehnici bancare – Note de curs (2007);
- D. Green (2011): The relationship between the objectives and tools of macroprudential and monetary policy. Financial Markets Group. London School of Economics. Special Paper no 200.

Codul seriei

ISSN 1222-5401



9 1222 5401

Codul volumului

ISBN 973-159-172-9



9 789731 591728