

info

II(14) nr. 7 / 2012

Noul cadru european pentru redresarea și restructurarea instituțiilor de credit și ale societăților de investiții cu probleme

Criza financiară a relevat capacitatea limitată a autorităților de a gestiona situațiile dificile, nu toate statele membre dispunând de instrumentele și competențele adecvate pentru a preveni insolabilitatea băncilor. În momentul declanșării dificultăților de pe piețele financiare nu existau fonduri acumulate anterior în vederea finanțării unor măsuri de restructurare a instituțiilor de credit în dificultate sau acestea aveau un volum limitat.

Un alt aspect de foarte mare importanță, care se menține în continuare de actualitate, l-a constituit problema tratării situațiilor instituțiilor de credit transfrontaliere aflate în dificultate. În aceste cazuri, sistemele destinate gestionării crizelor bancare, care funcționează în limitele naționale, nu sunt în măsură a realiza o deplină coordonare, obiectivele urmărite de fiecare autoritate în parte putând fi diferite.

Astfel, doar acțiunile întreprinse la nivelul Uniunii Europene ar putea întruni premisele unor intervenții coerente asupra băncilor transfrontaliere în dificultate, menite să asigure menținerea stabilității financiare și a încrederii în bănci, precum și evitarea contaminării în sectorul bancar foarte integrat, cum este cel european.

O propunere legislativă în această privință a venit în luna iunie 2012 din partea Comisiei Europene, care a înaintat spre adoptare un proiect de directivă în domeniul restructurării băncilor în dificultate.

Cu toate acestea, termenul propus pentru transpunerea în legislațiile naționale a prevederilor directivei, după adoptarea acesteia, este destul de îndepărtat, și anume începutul anului 2015.

Acțiuni similare în domeniul gestionării crizelor au loc în multe state¹, depinzând însă în mare măsură de experiențele naționale în domeniu.

Inițiativa Comisiei urmează mai multor demersuri în acest domeniu din perioada ultimilor ani. În noiembrie 2008, liderii G20 ridicaseră problema revizuirii legislației în domeniul falimentului și restructurării băncilor cu probleme în vederea unei lichidări ordonate a instituțiilor de credit transfrontaliere complexe de dimensiuni mari.

¹ În Statele Unite ale Americii, încă din 2010 a intrat în vigoare Legea Dodd-Frank având ca obiective principale promovarea stabilității financiare în SUA prin îmbunătățirea responsabilizării și creșterea transparenței din sistemul financiar, eliminarea conceptului de instituție „prea mare pentru a intra în faliment”, protejarea contribuabililor americani prin stoparea acordării de asistență instituțiilor financiare, protejarea consumatorilor de servicii financiare de practicile abuzive.

În septembrie 2009, liderii G20 și-au luat angajamentul de a acționa împreună în vederea identificării unor modalități de responsabilizare a instituțiilor transfrontaliere pentru riscurile pe care și le asumă și de a crea mecanisme eficiente de restructurare a grupurilor financiare în vederea diminuării efectelor negative pe care le antrenează falimentele bancare și a reducerii hazardului moral.

În ultimii doi ani, liderii G20 și-au exprimat susținerea și în ceea ce privește recomandările Consiliului pentru Stabilitate Financiară (FSB) asupra reducerii hazardului moral determinat de instituțiile financiare de importanță sistemică și a implementării unor mecanisme eficiente de restructurare în vederea atingerii obiectivelor asumate.

Aceste obiective pot fi sumarizate astfel:

- asigurarea continuității funcțiilor bancare esențiale,
- protejarea deponenților, a activelor clienților și a fondurilor publice,
- minimizarea riscurilor pentru stabilitatea financiară,
- evitarea distrugerii inutile de valoare.

Cadrul legislativ prezintă pașii necesari de urmat în vederea gestionării situațiilor băncilor-problemă din Uniunea Europeană într-o manieră prin care să se evite instabilitatea financiară și să se minimizeze costul suportat de contribuabili.

Propunerea legislativă acoperă următoarele tipuri de instituții financiare:

- a) instituții de credit și societăți de investiții;
- b) subsidiare ale unor instituții de credit, societăți de investiții sau societăți conform precizărilor de la punctele c) și d) de mai jos, asupra cărora este exercitată activitatea de supraveghere din țara de origine pe bază consolidată, în conformitate cu prevederile Directivei 2006/48/CE, Titlul V, Capitolul 2, Secțiunea 2, Subsecțiunea I;
- c) holdinguri financiare, holdinguri financiare mixte holdinguri financiare cu activități mixte;
- d) holdinguri financiare mamă dintr-un stat membru², holdinguri financiare mamă din UE³, holdinguri financiare mixte mamă dintr-un stat membru⁴, holdinguri financiare mixte mamă din UE⁵;

² „Holding financiar mamă dintr-un stat membru” înseamnă un holding financiar care nu este filială a unei instituții de credit autorizate în același stat membru, a unui holding financiar sau a unui holding financiar mixt din același stat membru.

³ „Holding financiar mamă din UE” înseamnă un holding financiar mamă care nu este filială a unei alte instituții de credit autorizate în orice stat membru, a unui alt holding financiar sau a unui holding financiar mixt din orice stat membru.

⁴ „Holding financiar mixt mamă dintr-un stat membru” înseamnă o instituție de credit care are ca filială o instituție de credit sau o instituție financiară sau care are o participație într-o astfel de instituție și care nu

- e) sucursale din Uniunea Europeană ale unor instituții de credit având sediul în alte state din afara Uniunii în conformitate cu anumite prevederi speciale enunțate în propunerea de directivă.

Printre preocupările viitoare ale Comisiei Europene în această privință se numără și evaluarea posibilității extinderii ariei de adresabilitate a directivei și asupra altor tipuri de instituții financiare al căror faliment poate avea o influență sistemică.

Aria largă de aplicabilitate a directivei se datorează faptului că nu se poate preciza cu certitudine în avans care anume instituție financiară poate avea influență sistemică și care nu. Așa cum falimentul unei instituții transfrontaliere, cu o cotă importantă pe piață, poate avea efecte negative considerabile asupra sistemului financiar, și falimentul simultan al mai multor bănci de mici dimensiuni, dar care împreună dețin o cotă mare de piață, poate antrena o serie de evenimente perturbatoare pe piețele financiare.

Autoritățile naționale vor avea la îndemână un set armonizat de mecanisme prin care să intervină decisiv atât înainte de apariția problemelor, prin metode preventive, cât și din fazele incipiente. Dimensiunea, gradul de asumare a riscurilor și interdependențele unei instituții vor fi luate în considerare în vederea aplicării celor mai potrivite măsuri de restructurare, urmărindu-se totodată și suportarea costurilor de către acționarii și creditorii băncii în dificultate și nu de contribuabili, cum a fost cazul în trecut.

Conform propunerii de directivă, unei bănci îi pot fi aplicate măsuri de restructurare dacă:

- * se află într-o situație de dificultate financiară astfel încât nu mai există șanse realiste de revenire într-o perioadă de timp adecvată,
- * au fost epuizate toate celelalte măsuri,
- * prin declanșarea procedurii falimentului s-ar risca crearea unei stări de nesiguranță sau instabilitate financiară.

Prin restructurarea instituțiilor de credit în dificultate se urmărește și reducerea hazardului moral și consolidarea pieței interne pentru servicii bancare, menținându-se în același timp condiții echitabile de concurență.

Principalele elemente ale propunerii legislative vizează:

este la rândul său filială a unei alte instituții de credit autorizate în același stat membru sau a unui holding financiar din același stat membru.

⁵ „Holding financiar mixt mamă din UE” înseamnă un holding financiar mixt mamă care nu este filială a unei instituții de credit autorizate în orice stat membru, a unui holding financiar sau a unui holding financiar mixt din orice stat membru.

* **Pregătirea și prevenirea**

Se urmărește evitarea pe cât posibil a crizei din sistemul bancar prin pregătirea autorităților și a instituțiilor financiare să facă față situațiilor dificile. Se introduc noțiunile de *planuri de redresare* și *planuri de restructurare*. Planurile de redresare vor fi întocmite de către bănci, cu avizul autorităților competente, pentru a fi aplicate în cazul în care situația lor financiară se deteriorează. Autoritățile de restructurare vor trebui, la rândul lor, să întocmească planuri de restructurare pentru situațiile în care o instituție de credit nu mai este viabilă.

Atât planurile de redresare, cât și cele de restructurare trebuie întocmite la nivel de grup și pentru fiecare instituție de credit din grup.

* **Intervenția timpurie**

Prin această modalitate de intervenție se urmărește remedierea dificultăților financiare din momentul în care acestea apar. Competențele autorităților în această fază vor putea fi exercitate din momentul în care instituția de credit nu mai îndeplinește sau nu mai pare să poată îndeplini cerințele de capital. Totodată, cu aprobarea autorităților de supraveghere și a acționariatului, se pot încheia acorduri de susținere între entitățile unui grup în vederea limitării efectelor negative ale crizelor și a restaurării stabilității financiare a grupului în ansamblul său.

Autoritățile pot solicita instituțiilor să pună în aplicare anumite măsuri din planurile de redresare sau chiar să le implementeze în întregime.

* **Modalitățile de restructurare a instituțiilor de credit și ale societăților de investiții în dificultate**

Acțiunile de restructurare au loc atunci când măsurile preventive și intervenția timpurie a autorităților nu au avut rezultatele scontate, iar instituția financiară este pe cale de a da faliment. Este posibil ca modalitățile de restructurare implementate să limiteze unele drepturi ale administratorilor și acționarilor, însă acest lucru se va putea realiza numai în vederea atingerii obiectivului fundamental vizat prin adoptarea acestui proiect normativ, acela de asigurare a stabilității financiare.

Un cadru de restructurare armonizat, împreună cu planuri de redresare întocmite atât la nivel național, cât și pentru instituții de credit transfrontaliere le vor asigura statelor membre resursele necesare pentru o mai bună gestiune a crizelor bancare.

Cadrul de restructurare bancară presupune introducerea unui set extins și armonizat de

instrumente speciale aplicabile în toate statele membre, care va include în principal următoarele instrumente:

- » vânzarea parțială sau în întregime a unei bănci neviabile către altă bancă; pot fi transferate acțiuni sau alte elemente de capital ale instituției supuse procesului de restructurare, toate sau doar o parte din active, drepturi și obligații, în orice combinație;
- » înființarea unei bănci-punte care să preia activele bune și să asigure continuitatea funcțiilor esențiale ale unei bănci cu probleme. Aceasta urmează să fie vândută, vechea bancă urmând a fi supusă procedurii de lichidare;
- » separarea activelor bune de cele proaste, ultimele urmând să fie transferate unui vehicul de management al activelor, urmărindu-se curățarea bilanțului instituției de credit în dificultate; o astfel de măsură nu se pretează a fi aplicată singură pentru a se evita folosirea ei ca modalitate de acordare a ajutorului de stat (se asigură astfel condițiile ca instituția de credit care beneficiază de sprijin să fie supusă, în același timp, și unui proces de restructurare);
- » recapitalizarea internă a acelor bănci pentru care nu poate fi identificat un cumpărător privat sau pentru care restructurarea ar fi prea complicată iar instituția respectivă ar oferi servicii esențiale pe piață; ulterior, autoritățile vor avea răgazul pentru a o reorganiza.

* **Cooperarea internațională**

Acest aspect are o foarte mare importanță prin prisma impactului pe care falimentul unei instituții financiare transfrontaliere îl poate avea pe piețele internaționale. Cadru legislativ își propune să îmbunătățească cooperarea între autoritățile naționale în toate etapele procesului de restructurare a instituțiilor de credit în dificultate. Se urmărește și atingerea unui grad cât mai mare de integrare la nivel european în ceea ce privește supravegherea entităților transfrontaliere, aspect ce urmează a fi aprofundat în viitor în contextul revizuirii cadrului european de supraveghere bancară.

Se introduce noțiunea de *colegii de restructurare* din care vor face parte Autoritatea Bancară Europeană (ABE) și autoritățile responsabile cu implementarea măsurilor de restructurare. În cadrul acestor grupuri, ABE va putea activa și ca mediator.

* **Finanțarea măsurilor de restructurare**

Nivelul de finanțare este foarte important pentru eficiența procesului de restructurare. În cazul în care nu există capital pe piață și pentru a se evita

folosirea de fonduri de la stat este necesară existența unor fonduri speciale pentru finanțarea măsurilor de restructurare. Cu toate acestea, se prevede ca din fondurile de restructurare să nu se acorde ajutoare de stat, ci doar să se finanțeze măsurile de restructurare atât în cazul instituțiilor de credit naționale, cât și a grupurilor transfrontaliere. Aceste fonduri vor fi constituite din contribuții de la bănci dimensionate în funcție de profilurile lor de risc. Se prevede ca într-un termen de 10 ani fondurile să atingă nivelul de 1% din valoarea depozitelor acoperite.

Din punct de vedere al utilizării optime a resurselor, propunerea de directivă ia în considerare și fondurile acumulate de schemele de garantare a depozitelor care, la rândul lor, vor putea participa la finanțarea măsurilor de restructurare în vederea asigurării protecției deponenților, în limita sumelor aferente compensațiilor pe care le-ar fi avut de plătit deponenților garantați.

Totodată, se enunță și posibilitatea ca statele să opteze pentru numirea schemelor de garantare a depozitelor drept finanțatoare ale măsurilor de restructurare a instituțiilor de credit în dificultate, caz în care nu ar mai fi necesară stabilirea de fonduri separate.

Ca element de noutate, propunerea de directivă prevede ca fiecare stat membru al Uniunii Europene să își desemneze una sau mai multe autorități responsabile cu aplicarea măsurilor de restructurare din rândul instituțiilor publice (*autorități de restructurare*).

În document nu se precizează care anume instituție să fie desemnată în această poziție întrucât nu se dorește a se interveni în reglementările interne ale statelor membre. Rămâne la latitudinea acestora decizia de a alege între autorități de supraveghere în accepțiunea Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE, bănci centrale, ministere de resort, scheme de garantare a depozitelor sau alte autorități publice competente.

Se menționează însă faptul că statele membre trebuie să se asigure că autoritățile desemnate dispun de experiența și resursele necesare aplicării măsurilor de restructurare atât în cazul instituțiilor de credit naționale, cât și în cazul grupurilor transfrontaliere. De asemenea, acestea trebuie să fie capabile să acționeze în maniera rapidă și flexibilă care se impune în vederea atingerii obiectivelor din domeniul asigurării stabilității financiare.

Totodată, trebuie adoptate măsuri în vederea evitării apariției conflictului de interese între funcția de supraveghere în conformitate cu prevederile Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE sau alte funcții specifice desfășurate și funcția de implementare a

măsurilor de restructurare a instituțiilor de credit în cazul autorității publice căreia îi este încredințată această misiune.

În situația în care sunt desemnate mai multe instituții cu competențe de a impune și aplica măsuri de restructurare într-un stat membru, este necesară o alocare distinctă a responsabilităților între acestea și o bună coordonare. Într-o astfel de situație, doar o singură instituție trebuie desemnată drept autoritate de legătură cu autoritățile competente ale altor state membre.

În ceea ce privește obligațiile de informare ale statelor membre, acestea trebuie să înștiințeze Autoritatea Bancară Europeană (ABE) cu privire la instituția desemnată ca autoritate de restructurare, datele de contact ale acesteia, precum și funcțiile și responsabilitățile acordate. La nivelul Uniunii Europene, ABE face publice listele cu instituțiile deținând astfel de responsabilități din fiecare țară.

În cuprinsul propunerii de directivă sunt enunțate funcțiile care trebuie să revină autorităților de restructurare. În principal, acestea:

- cooperează cu autoritățile competente și cele de supraveghere încă de la faza de întocmire a planurilor de redresare a instituțiilor financiare, atât la nivel individual, cât și de grup;
- întocmesc planurile de restructurare a instituțiilor de credit și a societăților de investiții în dificultate;
- au competența de a solicita instituțiilor de credit toate informațiile necesare elaborării și implementării planurilor de restructurare; propunerea de directivă include și o anexă în care sunt prevăzute tipurile de informații care ar trebui puse la dispoziția autorităților de restructurare, fără limitare însă doar la acestea (informații foarte detaliate care acoperă atât latura juridică, cât și cea economică a unei activități bancare);
- întocmesc planuri de restructurare și în cazul instituțiilor de credit transfrontaliere a căror supraveghere se realizează la nivel consolidat (în acest caz se desemnează o autoritate de restructurare la nivelul întregului grup);
- au competența de a solicita schimbări în structura legală și organizatorică de la orice nivel a instituțiilor financiare sau a grupurilor în vederea eliminării obstacolelor în aplicarea planurilor de restructurare fără a compromite funcțiile esențiale ale instituției, stabilitatea financiară și fără a genera costuri pentru contribuabili;
- pun în aplicare măsurile de restructurare pe care le consideră adecvate obiectivelor urmărite (toate obiectivele enunțate în propunerea de directivă se

consideră a avea aceeași importanță) și urmăresc implementarea acestora;

- în alegerea celor mai adecvate măsuri, vor fi obligate să țină cont de recomandările Comitetului European pentru Risc Sistemic (CERS)⁶,

- ABE va avea un rol consultativ în procesul de decizie al autorităților de restructurare sau de mediator atunci când situația o impune (lipsa consensului între autoritățile de restructurare de la nivelul grupului și cele locale, etc.).

⁶ Comitetul European pentru Risc Sistemic (CERS) este un organism independent al Uniunii Europene, responsabil cu supravegherea macroprudențială a sistemului financiar în vederea prevenirii sau reducerii riscurilor sistemice la nivelul Uniunii Europene. CERS face parte din Sistemul European al Supraveghetorilor Financiară (SESF), alături de Autoritatea Bancară Europeană.

Reproducerea integrală sau parțială a publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

FGDB nu își asumă responsabilitatea pentru nicio părere, analiză sau interpretare exprimată de terți pe baza datelor prezentate în această publicație.