

info

III(27) nr. 9 / 2013

**Îndrumări
internaționale cu
privire la
identificarea
timpurie și
intervenția în timp
util în cazul
băncilor cu
probleme**

Îndrumări internaționale cu privire la identificarea timpurie și intervenția în timp util în cazul băncilor cu probleme

Încă de la înființarea sa în anul 2002, Asociația Internațională a Asigurătorilor de Depozite (IADI) s-a axat pe furnizarea de informații și expertiză în domeniul garantării depozitelor către comunitatea internațională. Misiunea IADI este de a crește eficiența schemelor de garantare a depozitelor prin promovarea consultării și cooperării. Ca parte a acestei misiuni, IADI derulează proiecte de cercetare pe diverse teme particularizate.

Una dintre cele mai recente astfel de lucrări ale IADI a fost publicată în iunie 2013, tematica abordată aparținând cadrului de soluționare a situațiilor băncilor cu probleme.

Materialul îndrumător are la bază atât fructificarea rezultatelor unui chestionar distribuit schemelor de garantare membre IADI și EFDI¹, cât și alte îndrumări IADI și literatura relevantă în domeniu (documente elaborate de instituții financiare internaționale, Consiliul pentru Stabilitate Financiară, Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară și reprezentanți ai mediului academic). Lucrarea urmărește și evidențierea mecanismelor existente sau care ar putea fi puse în practică de schemele de garantare a depozitelor pentru realizarea unei coordonări între acestea și alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare în vederea diminuării riscurilor generate de situația financiară sau comportamentul instituțiilor de credit membre.

Prin studiul realizat, IADI urmărește prezentarea importanței problematicei identificării timpurii a băncilor cu probleme dat fiind faptul că funcționarea eficientă a sistemelor financiare și a schemelor de garantare a depozitelor se bazează pe supravegherea prudențială și reglementarea eficiente, inclusiv pe planurile de redresare și soluționare care facilitează identificarea timpurie a băncilor cu probleme și luarea promptă de măsuri corective.

Autoritățile de supraveghere și schemele de garantare a depozitelor fac apel la o varietate de modalități pentru identificarea băncilor cu probleme și implementarea măsurilor corective și de intervenție. Există însă diferențe substanțiale între mandatele și competențele schemelor de garantare a depozitelor în ceea ce privește identificarea timpurie și intervenția în timp util în cazul băncilor cu probleme.

Materialului îndrumător al IADI cuprinde descrierea abordărilor existente pentru identificarea băncilor cu probleme, luarea de măsuri corective și efectuarea intervențiilor, precum și descrierea celor mai eficiente practici în domeniu folosite de autoritățile de supraveghere și schemele de garantare a depozitelor.

Realizat de
Serviciul Studii și Analiză
studii@fgdb.ro; 0314.232.810

¹Forumul European al Asigurătorilor de Depozite (EFDI)

Totodată, sunt elaborate și recomandări în ceea ce privește modalitățile și practicile eficiente care să permită identificarea timpurie a problemelor băncilor și intervenția promptă în activitatea băncilor în vederea atingerii obiectivelor de politică publică.

Autoritățile de supraveghere bancară, schemele eficiente de garantare a depozitelor, precum și cadrul legislativ pentru rezolvarea situațiilor băncilor cu probleme au rolul de a consolida și contribui la asigurarea stabilității sistemelor financiare. Prin urmare, se recomandă ca schemele de garantare a depozitelor și autoritățile de supraveghere bancară să funcționeze în baza unor legi și metodologii care să le asigure competența de a evalua riscurile bancare și de a lua măsurile corective ce se impun.

Asigurarea unui cadru pentru luarea de măsuri corective și pentru soluționarea situațiilor băncilor cu probleme poate conduce la diminuarea costurilor suportate de deponenți și schemele de garantare a depozitelor, la asigurarea stabilității financiare, precum și la reducerea probabilității ca un faliment izolat să conducă la apariția unei crize financiare.

Aspecte legate de identificarea timpurie a băncilor cu probleme și intervenția în timp util

Identificarea timpurie a băncilor cu probleme

De obicei, responsabilitatea identificării timpurii a băncilor cu probleme revine autorității de supraveghere – banca centrală sau agenție specială independentă.

De regulă, schemele de garantare a depozitelor care au mandat și de minimizare a riscurilor sau cele care calculează contribuții diferențiate în funcție de risc au acces la diferite tipuri de informații de la autoritatea de supraveghere. Unele scheme de garantare a depozitelor au acces la informații de la autoritatea de supraveghere numai în ceea ce privește băncile care prezintă un risc crescut de a intra în faliment.

În practică, se pot întâlni diverse metode de evaluare a situației financiare a băncilor și de identificare a instituțiilor de credit cu probleme. În ciuda abordărilor diverse, este important ca participanții la sistemul de asigurare a stabilității financiare (banca centrală, autoritatea independentă de supraveghere bancară sau schema de garantare a depozitelor) să aibă atât acces în timp util la informații relevante și de bună calitate din diverse surse de încredere, cât și mecanisme de comunicare cu părțile implicate.

Sursele de informații și canalele de comunicare vizează:

- verificări on-site,
- supraveghere off-site,
- comunicare cu autoritățile de supraveghere,
- comunicare cu conducerile băncilor,
- comunicare cu auditorii băncilor,

- informații din piață.

Metodele existente de identificare a băncilor cu probleme pot fi grupate, în principal, în:

- metode care utilizează mai ales informațiile financiare cantitative (cele mai des folosite sunt analiza situațiilor financiare și sistemele de avertizare timpurie bazate pe indicatori de risc),
- evaluări realizate de autoritatea de supraveghere (inclusiv sistemele de rating ale autorității de supraveghere și sistemele de evaluare extinsă a riscului).

În realitate, majoritatea autorităților de supraveghere și a schemelor de garantare a depozitelor ce au mandat de minimizare a riscurilor folosesc o combinație de metode calitative și cantitative pentru identificarea băncilor cu probleme și a riscurilor sistemice care pot periclita soliditatea financiară a instituțiilor de credit.

Există patru categorii principale de abordări standard în ceea ce privește evaluarea riscului:

- Analiza situațiilor financiare;
- Sisteme de avertizare timpurie;
- Sisteme de rating ale autorităților de supraveghere;
- Sisteme extinse de evaluare a riscurilor bancare.

Cele mai folosite abordări în identificarea timpurie a băncilor cu probleme – caracteristici generale*)

	Sisteme de rating ale autorităților de supraveghere on-site / off-site	Analiza indicatorilor financiari individuali și de grup	Sisteme extinse de evaluare a riscurilor băncilor	Modele statistice
Evaluarea situației financiare curente	*** / ***	***	***	**
Previzionarea situației financiare viitoare	* / *	*	**	***
Folosirea analizei cantitative și a metodelor statistice	* / **	***	**	***
Includerea evaluărilor calitative	*** / **	*	**	*
Concentrare asupra categoriilor de risc	* / **	**	***	**
Legătura cu acțiunile autorității de supraveghere	*** / *	*	***	*

* nesemnificativ ** semnificativ *** foarte semnificativ

În vederea identificării băncilor cu probleme, ar fi util ca analiza indicatorilor la nivel micro să fie completată cu cea la nivel macro.

La nivel micro, se urmăresc, de regulă:

- nivelurile în scădere ale capitalurilor,
- reducerea profitabilității,
- creșterile rapide,
- deteriorarea calității activelor,
- pozițiile importante extrabilanțiere,
- problemele de lichiditate,

- lipsa de reacție a managementului,
- abuzurile și fraudele interne,
- slabul management al riscului,
- încălcarea frecventă a reglementărilor aplicabile.

Indicatorii la nivel macro includ:

- indicatorii microprudențiali agregați (adecvarea capitalului, calitatea activelor, soliditatea managementului, veniturile și profitabilitatea, lichiditatea, sensibilitatea la risc),
- indicatorii bazați pe date din piață (dinamica prețurilor instrumentelor de pe piață emise de instituțiile financiare, randamentele prea ridicate oferite de acestea, ratingurile de credit ale instituțiilor financiare și ale debitorilor lor sau ale investițiilor din portofoliu),
- indicatorii macroeconomici (creșterea economică, balanța de plăți, inflația, rata dobânzii și cursul de schimb, creșteri ale prețurilor activelor, deficitul fiscal, rata șomajului, cadrul de reglementare, etc.).

În perioada recentă, privind mai ales din perspectiva influenței exercitate de criza financiară globală, problematica identificării timpurii a problemelor care pot apărea atât în sectorul bancar pe ansamblu, cât și în cazul băncilor, la nivel individual, a devenit un element central în discuțiile pe marginea lecțiilor crizei. În consecință, comunitatea internațională a început să pună în practică anumite inițiative promovate la nivel înalt care vizează îmbunătățirea monitorizării riscurilor sistemice, dezvoltarea de mecanisme extinse pentru identificarea timpurie a amenințărilor la adresa stabilității sistemului bancar, revizuirea abordărilor privind supravegherea bancară și întărirea standardelor de reglementare.

Totodată, este importantă evaluarea constantă a eficacității sistemelor existente de identificare a băncilor cu probleme, testarea regulată a acestora și adaptarea la circumstanțele de la un anumit moment.

Din studiul întreprins la nivelul IADI a reieșit faptul că majoritatea schemelor de garantare a depozitelor joacă un rol modest în identificarea timpurie a băncilor cu probleme. Doar 8 din 32 de scheme de garantare a depozitelor care au participat la studiu au menționat că dețin un astfel de mandat. În celelalte cazuri, această activitate cade în sarcina băncii centrale/autorității de supraveghere.

De asemenea, 24 dintre schemele de garantare a depozitelor participante la studiu au indicat faptul că au acces la informații care înlesnesc identificarea băncilor membre cu probleme. Totodată, 21 au acces la informații de la autoritatea de supraveghere, 15 la situații financiare puse la dispoziție direct de către bănci și 12 la informații de pe piață.

Intervenția în timp util

În majoritatea țărilor, responsabilitatea intervenției la momentul oportun revine autorităților de supraveghere, similar responsabilității identificării timpurii a instituțiilor bancare cu probleme. În unele jurisdicții, și schemele de garantare a depozitelor au competența să inițieze măsuri corective sau alte forme de intervenție.

Cele mai bune rezultate pot fi obținute dacă se inițiază o intervenție într-un stadiu timpuriu de deteriorare a situației unei bănci, atunci când problemele identificate mai pot fi remediate. O intervenție promptă poate reduce probabilitatea apariției situației ce ar necesita apelarea la măsuri de soluționare și contribuie la menținerea stabilității sistemului bancar și a încrederii publicului, concomitent cu păstrarea valorii băncii cu probleme, protecția crescută a deponenților și minimizarea expunerii la risc a schemelor de garantare a depozitelor.

Principiile directe urmărite în implementarea măsurilor de intervenție sunt următoarele:

➤ *Aria largă de cuprindere*

Măsurile de intervenție trebuie să vizeze toate aspectele problemelor specifice cu care se confruntă o bancă, cauzele acestora și alte probleme implicite.

➤ *Proportionalitatea*

Intervenția ar trebui să fie adecvată naturii și amplitudinii problemelor sau deficiențelor identificate.

➤ *Consistența*

Este importantă abordarea într-o manieră consecventă a problemelor similare identificate la diferite tipuri de bănci.

➤ *Flexibilitatea*

Deși prin reglementări se formulează, de obicei, reguli privind aplicarea anumitor măsuri de intervenție, în practică, o schemă de garantare a depozitelor (sau altă autoritate relevantă) ar trebui să aibă libertatea de a alege între variantele posibile de acțiune, ținând cont de evaluările proprii.

➤ *Eficiența din punct de vedere al costurilor*

Măsurile de intervenție implică cheltuieli semnificative atât pentru bancă, cât și pentru schema de garantare a depozitelor (sau altă autoritate relevantă). De aceea, înaintea luării de măsuri, este necesară evaluarea variantelor posibile și încercarea de a o alege pe cea prin care se asigură atingerea scopurilor urmărite la cele mai mici costuri directe și indirecte pentru bancă și schema de garantare a depozitelor.

➤ *Angajamentul conducerii*

Managementul băncii trebuie să fie dedicat planului de acțiune corectivă.

În practică, băncilor li se aplică o paletă extinsă de măsuri fie în vederea eliminării deficiențelor identificate și schimbării comportamentului, fie, în ultimă instanță, pentru asigurarea ieșirii lor ordonate

de pe piață. Indiferent de măsuri, aplicarea acestora trebuie realizată cât mai rapid.

Din cauza faptului că performanțele unei bănci se pot deteriora rapid, mecanismele de declanșare a acțiunilor de corecție bazate pe măsuri unice nu sunt suficiente. Mecanismele eficiente de declanșare a acțiunilor prompte de corecție ar trebui să includă o paletă extinsă de indicatori relevanți.

Tipurile de acțiuni implementate depind de severitatea deficiențelor identificate. Deși deficiențele în operațiunile bancare pot fi identificate și în cursul supravegherii off-site, inspecțiile on-site sunt o metodă substanțial mai eficientă în înțelegerea naturii, cauzelor și a severității deficiențelor.

În alegerea celei mai potrivite măsuri corective, autoritatea însărcinată cu această responsabilitate ar trebui să urmărească atât identificarea problemelor, cât și a cauzelor acestora. În funcție de severitatea problemelor cu care se confruntă băncile (în special dacă există o amenințare semnificativă și imediată asupra lichidității sau solvabilității), măsurile implementate pot fi *informale* sau *formale*.

Măsurile informale se justifică în cazurile în care deficiențele identificate nu sunt foarte serioase, iar managementul băncii în cauză este în măsură să le remedieze cu promptitudine și în mod eficient. La nivel informal se practică discuțiile (stimularea băncii de a lua din proprie inițiativă măsuri adecvate), adresele scrise (corespondența trimisă băncii prin care se scot în evidență deficiențele identificate, modalitatea de abordare și orizontul de timp ce trebuie respectat), memorandumurile de înțelegere (înțelegeri în format scris între bancă și autoritatea de supraveghere/schema de garantare a depozitelor în care se detaliază măsurile ce trebuie luate de către bancă și termenii în care trebuie să se încadreze).

La aplicarea de *măsuri formale* se apelează, de regulă, atunci când situația financiară a băncii s-a deteriorat până la un nivel inacceptabil, iar conducerea acesteia nu dorește sau nu este în măsură să întreprindă acțiuni corective. Astfel de măsuri au un caracter obligatoriu și includ penalități pentru neexecutare. Cu cât este mai mare pericolul de intrare în insolvență, cu atât sunt mai justificate măsurile mai drastice. Printre exemple pot fi amintite acțiunile corective prompte, ordinele de interdicție, penalitățile, înlocuirea conducerii băncii sau a altor angajați, precum și împiedicarea intervenției acționarilor sau a altor părți interesate în derularea operațiunilor băncii.

Măsurile corective pot viza acționariatul băncii, conducerea sa ori instituția în ansamblu.

Criza financiară a intensificat eforturile instituțiilor internaționale și ale autorităților de reglementare, precum și ale autorităților naționale de întări cerințele de capital, lichiditate și practicile de management al riscului instituțiilor financiare.

Pentru realizarea de intervenții prompte și eficiente, este important să existe planuri pentru situații neprevăzute în a căror elaborare să fie implicate autoritatea de supraveghere bancară, autoritatea de restructurare, precum și alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare. Aceste planuri ar trebui să conțină descrierea posibilelor acțiuni în situațiile problematice ce ar putea apărea. Pe această bază, ar putea fi estimate resursele necesare pentru ca schema de garantare a depozitelor să își poată îndeplini eficient mandatul.

Rezultatele cercetării IADI au relevat faptul că majoritatea schemelor de garantare a depozitelor nu dețin autoritatea legală de a iniția acțiuni corective sau alte măsuri de intervenție. Doar 10 din cele 32 de scheme de garantare a depozitelor participante la studiu pot iniția în mod independent astfel de măsuri, iar 11 pot recomanda autorităților competente să adopte anumite acțiuni din sfera supravegherii bancare, în timp ce 5 scheme de garantare a depozitelor pot solicita doar luarea de măsuri.

Din punct de vedere al importanței obiectivelor acțiunilor corective, diminuarea pierderilor deponenților este cel mai important obiectiv urmărit de 25 dintre participanții la studiu, urmat fiind de diminuarea pierderilor contribuabililor, reducerea stimulentele pentru asumarea de riscuri excesive, recapitalizarea din partea acționariatului și diminuarea pierderilor schemelor de garantare a depozitelor.

Relațiile cu alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare

O schemă de garantare a depozitelor trebuie să dispună de aranjamente de schimb de informații și de coordonare a acțiunilor sale cu alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare.

Schimbul de informații este de importanță vitală în relațiile dintre schemele de garantare a depozitelor și alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare. Tipul de informații schimbate poate fi stabilit prin lege, aranjamente formale sau informale. Nevoile de informare ale schemelor de garantare a depozitelor depind de mandatul acestora și pot diferi semnificativ.

O schemă de garantare a depozitelor care îndeplinește doar funcția de plată de compensații ar trebui să aibă acces cel puțin la informații de bază necesare pentru calculul contribuțiilor și rambursarea în timp util a deponenților. În schimb, o schemă de garantare a depozitelor care are un mandat de minimizare a riscurilor are o nevoie crescută de informații datorită mandatului său mai extins. Aceasta trebuie să fie în măsură să evalueze situația financiară nu numai a unei singure instituții membre, dar și a întregului sistem bancar.

În funcție de mandatul acestora, schemele de garantare a depozitelor pot avea nevoie de informații

suplimentare față de cele furnizate de către autoritățile de supraveghere și/sau de restructurare, acestea urmând să fie obținute direct de la bănci.

Totodată, natura informațiilor solicitate de schemele de garantare a depozitelor diferă în perioadele de calm față de cele de criză.

În ciuda faptului că aranjamentele informale pentru schimbul de informații și coordonare pot funcționa în bune condiții, se recomandă existența unor aranjamente formale, clar definite, dat fiind gradul de sensibilitate al informațiilor financiar-bancare și necesitatea păstrării confidențialității acestora.

Aranjamentele pentru schimbul de informații susțin eforturile schemelor de garantare a depozitelor de a se asigura că sunt în măsură în orice moment să își îndeplinească responsabilitățile. De asemenea, schemele de garantare a depozitelor pot folosi astfel de informații pentru optimizarea politicii de plasamente, conducând la îmbunătățirea managementului resurselor financiare.

Aranjamentele instituționale menite să implementeze acțiuni corective și măsuri de intervenție trebuie să prevadă faptul că participanții la sistemul de asigurare a stabilității financiare implicați au mandate, roluri și responsabilități clar definite. Cadrul de reglementare în baza căruia se efectuează intervențiile trebuie să fie transparent, bine definit și înțeles, iar mecanismele de coordonare și schimb de informații, robuste.

În unele state au fost create organisme pentru risc sistemic. Gradul de implicare a schemelor de garantare a depozitelor în aceste structuri depinde de mandatul și rolul schemelor de garantare a depozitelor în cadrul sistemului de asigurare a stabilității financiare.

Din experiența schemelor de garantare a depozitelor participante la sondajul IADI amintit anterior a reieșit faptul că, în cazul a 78% dintre cele 32 de scheme de garantare a depozitelor participante la studiu, e reglementat prin lege ca autoritățile de supraveghere să informeze schemele de garantare a depozitelor cu privire la producerea unui eveniment declanșator al unei intervenții sau măsuri corective. În alte cazuri, schema de garantare este informată numai dacă implicarea sa este necesară. 62,5% dintre respondenți au indicat faptul că astfel de schimburi de informații și cooperare au o bază legislativă, în timp ce pentru 53% dintre respondenți informațiile parvin în baza unor memorandumuri de înțelegere dintre aceștia și autoritatea de supraveghere.

Unele scheme de garantare a depozitelor dispun de anumite instrumente care le permit să acționeze în direcția minimizării costurilor/pierderilor pe care le-ar putea suporta în cazul unui faliment bancar. Se recomandă însă apelarea la astfel de instrumente în strânsă colaborare cu alți participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare pe baza unor criterii și mecanisme de declanșare adaptate mandatelor și

obiectivelor de politică publică ale schemelor de garantare a depozitelor.

Printre asemenea atribuții se numără realizarea tranzacțiilor de cumpărare de active și asumare de pasive, 56% dintre cei 32 de participanți la studiu indicând această posibilitate. 53% dintre schemele de garantare participante la studiu pot oferi asistență unei bănci membre, 50% au competența de a asigura eficient managementul și marketingul activelor, 47% pot asista în realizarea de fuziuni și achiziții, iar 37,5% au competența de a înființa bănci-punte.

În România, Fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar îndeplinește în prezent (în afară de funcția de garantare a depozitelor) și funcții din aria stabilizării bancare:

- transferul total sau parțial de active și pasive ale unei instituții de credit către una sau mai multe instituțiile eligibile;
- administrator delegat și, după caz, acționar la o instituție de credit în dificultate, dacă anterior s-a dispus măsura suspendării drepturilor de vot în privința acționariatului care deține controlul asupra instituției de credit respective;
- transferul de active și pasive de la o instituție de credit către o bancă-punte care se constituie în acest scop;
- exercitarea calității de acționar unic și a atribuțiilor consiliului de supraveghere al unei bănci-punte.

Concluzii

Indiferent de responsabilitățile specifice schemelor de garantare a depozitelor, modalitatea în care se realizează reglementarea și supravegherea bancară, precum și modul în care sunt soluționate situațiile băncilor cu probleme au un impact major asupra costurilor și a altor aspecte ale activității schemelor de garantare a depozitelor.

Identificarea timpurie a băncilor cu probleme este foarte importantă în funcționarea eficientă a schemelor de garantare a depozitelor. În acest mod, se poate asigura pregătirea necesară în eventualitatea apariției unui eveniment care solicită implicarea schemei de garantare a depozitelor, situație în care aceasta va trebui să aloce în timp util resursele financiare, umane sau alte resurse necesare (pentru realizarea plăților de compensații sau pentru transferul activelor ca parte din tranzacții de cumpărare de active și asumare de pasive). În plus, identificarea timpurie a deficiențelor și amenințărilor cu care se confruntă băncile membre permite autorităților de supraveghere și altor participanți la sistemul de asigurare a stabilității financiare să aplice măsurile care se impun în vederea prevenirii falimentelor bancare.

Indiferent care este instituția căreia îi revin aceste responsabilități, este important ca identificarea faptului că o bancă este sau va fi în dificultăți

financiare serioase să se facă timpuriu, iar procedurile de intervenție și soluționare să fie inițiate cu promptitudine și pe baza unor criterii bine definite. Acestea trebuie să fie stabilite prin reglementări și să fie bine înțelese de către bănci și acționariatul acestora.

Introducerea planurilor de redresare și restructurare a băncilor cu probleme, care au fost propuse de Consiliul pentru Stabilitate Financiară și de Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară, implică o coordonare strânsă între participanții la sistemul de asigurare a stabilității financiare în toate etapele (dezvoltare, revizuire, aprobare și implementare).

Bibliografie

- Îndrumări internaționale cu privire la identificarea timpurie și intervenția în timp util în cazul băncilor cu probleme, IADI, iunie 2013
- Ranjana Sahajwala, Paul Van den Bergh, Evaluarea riscului și sistemele de avertizare timpurie ale autorităților de supraveghere, Caiete de studii ale Comitetului de la Basel pentru Supraveghere Bancară, Banca Reglementelor Internaționale, 2000

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.