

Cuprins

Rolul schemelor de garantare a depozitelor în gestionarea crizelor din sectorul financiar

Aspecte privind principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor și metodologia de evaluare a gradului de conformitate a sistemelor naționale de garantare a depozitelor cu standardele internaționale

Studiu de caz:
Schema de garantare a depozitelor din Albania

Rolul schemelor de garantare a depozitelor în gestionarea crizelor din sectorul financiar

În perioada 8-9 iunie 2011, la sediul Băncii Reglementelor Internaționale de la Basel, Elveția, a avut loc conferința Asociației Internaționale a Asigurătorilor de Depozite (IADI) intitulată "Criza financiară: rolul schemelor de garantare a depozitelor". La conferință au participat reprezentanți ai schemelor de garantare a depozitelor, băncilor centrale, autorităților de supraveghere, instituțiilor guvernamentale, organismelor internaționale și ale Uniunii Europene, instituțiilor de credit, precum și personalități din mediul academic.

Sesiunile conferinței au acoperit diverse aspecte legate de schemele de garantare a depozitelor și funcționarea mecanismelor de soluționare a situației băncilor neviabile în cursul crizei financiare și în perioada post-criză.



Realizat de Serviciul Studii
studii@fgdb.ro; 0314.232.810

Criza financiară și politicile privind garantarea depozitelor

Recenta criză financiară a evidențiat necesitatea re-proiectării "plaselor de siguranță" (rețelelor de asigurare a stabilității financiare)¹ și a relațiilor dintre componentele acestora în vederea unei gestionări cât mai eficiente a efectelor potențialelor șocuri asupra sistemului financiar.

Procesul include revizuirea rolului schemelor de garantare a depozitelor și redefinirea caracteristicilor optime ale acestora în corelare cu celelalte componente ale rețelelor de asigurare a stabilității financiare.

Funcțiile critice ale schemelor de garantare a depozitelor în calitatea acestora de elemente ale rețelei de asigurare a stabilității financiare sunt evidențiate și în orientările din domeniu existente pe plan internațional, respectiv *Principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor*, publicate în iunie 2009 de către Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară și IADI. Având în vedere circumstanțele internaționale în care au fost definite aceste principii, se poate afirma că acestea au fost supuse testului crizei. Principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor au fost urmate, în decembrie 2010, de metodologia în baza căreia se evaluează conformitatea schemelor de garantare a depozitelor cu acestea, la a cărei elaborare au conlucrat IADI, Forumul European al Asigurătorilor de Depozite (EFDI), Comitetul de la Basel, Fondul Monetar Internațional și Comisia Europeană. În aprilie 2011, Consiliul pentru Stabilitate Financiară (Financial Stability Board - FSB) a inclus principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor în *Compendiul standardelor-cheie pentru sisteme financiare solide*.

În ceea ce privește măsurile deja luate pentru consolidarea sistemului financiar, inclusiv cele cu incidență în domeniul garantării depozitelor, se poate spune că, în condițiile unor sisteme financiare din ce în ce mai complexe și mai interconectate, politicile promovate pentru restabilirea încrederii deponenților au avut caracteristici diferite față de perioada crizelor trecute.

Un exemplu în acest sens îl constituie măsurile care au vizat acoperirea asigurată deponenților.

¹ Există mai multe definiții ale componentelor unei rețele de asigurare a stabilității financiare, în sens restrâns aceasta limitându-se la împrumutătorul de ultimă instanță și schema de garantare a depozitelor, iar în sens larg incluzând și autoritatea de reglementare și supraveghere, precum și organul guvernamental central responsabil pentru sistemul financiar al unei țări.

Din punct de vedere al plafonului de garantare a depozitelor, cea mai mare parte a statelor au procedat la majorarea substanțială a plafonului de garantare a depozitelor (între +75% și +400%)². De asemenea, 19 țări s-au angajat să asigure o acoperire integrală a deponenților.

La nivelul Uniunii Europene, se estimează că mărirea, de la finele anului anterior, a plafonului de garantare la 100.000 euro a condus la garantarea integrală a 98% dintre deponenți și a circa 60% din valoarea depozitelor³.

În noile condiții de garantare a depozitelor, se pune problema identificării prompte de către autoritatea de supraveghere a riscurilor excesive asumate de către instituțiile de credit, precum și a existenței instrumentelor de limitare a acestor riscuri și de soluționare rapidă și eficientă a situațiilor băncilor în dificultate.

Un alt aspect legat de extinderea protecției oferite deponenților a fost renunțarea de către statele care aplicau co-garantarea⁴ la acest mecanism.

Schema britanică de garantare a depozitelor (Financial Services Compensation Scheme-FSCS) reprezintă o bună ilustrare a efectului negativ manifestat în practică de un principiu care, teoretic, ar fi trebuit să contribuie la limitarea hazardului moral. În 2007, mii de deponenți ai băncii britanice Northern Rock au manifestat un comportament determinat de panica de a-și pierde economiile, efectuând retrageri masive de fonduri, în ciuda faptului că acestea erau garantate de către FSCS. Având în vedere faptul că, la acea dată, unul dintre factorii determinanți ai retragerilor l-a constituit existența co-garantării⁵, aceasta a fost abrogată de urgență de către autorități.

De asemenea, în cadrul măsurilor din Marea Britanie referitoare la reforma bancară și protecția deponenților s-au numărat și cele privind includerea tuturor persoanelor fizice în sfera de

garantare a FSCS, eliminarea mecanismului de compensare a obligațiilor instituțiilor de credit față de deponenți cu cele ale deponenților față de instituțiile de credit, posibilitatea accesării în 72 de ore a datelor consolidate privind situația fiecărui deponent, adoptarea de planuri pentru situații neprevăzute, introducerea posibilității contractării de împrumuturi de la o agenție a Trezoreriei Marii Britanii, precum și o serie de măsuri de îmbunătățire a informării publicului despre garantarea depozitelor.

În scopul păstrării încrederii deponenților, al protejării acestora și asigurării stabilității sistemului financiar, este capital ca schemele de garantare a depozitelor să dispună de aranjamente sigure de finanțare care să permită plata promptă a compensațiilor⁶ în favoarea deponenților garantați în cazul indisponibilizării depozitelor.

În proiectul directivei comunitare privind schemele de garantare a depozitelor, aflat în prezent în dezbateră Consiliului Uniunii Europene și a Parlamentului European, se propune armonizarea mecanismelor de finanțare a schemelor de garantare a depozitelor din Uniunea Europeană, cu impunerea tipului ex-ante drept componentă predominantă a finanțării, însoțită de elemente ex-post, definirea unui grad-țintă de acoperire a expunerii, introducerea contribuțiilor diferențiate în funcție de riscul instituțiilor de credit participante la schemă, definirea unor restricții asupra plasamentelor posibile ale resurselor schemelor, precum și introducerea posibilității utilizării resurselor schemelor de garantare a depozitelor pentru finanțarea intervențiilor timpurii, a măsurilor cu caracter preventiv și a acțiunilor legate de soluționarea situației băncilor neviabile.

Rolul garantării depozitelor și al politicilor de soluționare a situațiilor băncilor neviabile în promovarea stabilității financiare

În contextul reformelor din domeniul financiar care au loc atât pe plan european, cât și la nivel internațional, au fost dezvoltate o serie de proiecte, printre acestea regăsindu-se crearea unor mecanisme de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile, cu potențiala implicare în acest proces a schemelor de garantare a depozitelor.

Astfel, obiectivele de politică publică ale schemelor de garantare a depozitelor tind să fie mai largi decât în perioada anterioară crizei, accentul punându-se de această dată pe asigurarea

² În Europa, plafoanele de garantare a depozitelor au ajuns să fie de 2 până la 4,8 ori mai mari decât PIB-ul pe locuitor, în timp ce în Asia raportul a depășit, în medie, 26.

³ Stabilirea unui nivel ridicat al plafonului de garantare a depozitelor a condus la o optică diferită de perioada anterioară crizei, când regulile empirice recomandau ca acesta să fie dublu față de PIB-ul pe locuitor sau să asigure acoperirea integrală a 80% dintre deponenți și a 20% din valoarea depozitelor.

⁴ Compensarea parțială a deponenților garantați în cazul indisponibilizării depozitelor, de exemplu în limita a 90% din depozitele acoperite, diferența de 10% urmând să fie suportată de către deponenți. România nu a adoptat niciodată acest sistem.

⁵ La momentul declanșării crizei, FSCS garanta rambursarea depozitelor în limita unui plafon de 35.000 lire sterline, după următorul algoritm: integral până la 2.000 lire sterline și 90% din următoarele 33.000 lire sterline. Prin urmare, un deponent care ar fi avut un depozit de 35.000 lire sterline ar fi primit o compensație de 31.700 lire sterline.

⁶ De la 1 ianuarie 2011, termenul de plată a compensațiilor în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene este de cel mult 20 de zile lucrătoare.

stabilității financiare și nu pe protejarea micilor economii ale deponenților.

În unele state membre, schemele de garantare a depozitelor pot furniza anumite forme de finanțare a soluționării situațiilor băncilor neviabile, iar în proiectul directivei comunitare privind schemele de garantare a depozitelor se prevede posibilitatea utilizării fondurilor ex-ante ale schemelor pentru măsurile de soluționare care implică transferul depozitelor, cu condiția să nu fie depășită suma care ar fi fost necesară pentru compensarea deponenților.

Pe lângă acțiunile întreprinse deja în domeniul garantării depozitelor, sunt necesare în continuare măsuri pentru definirea mult mai exactă a rolului schemelor de garantare a depozitelor în cursul unei crize, elaborarea planurilor pentru situații neprevăzute și integrarea schemelor de garantare a depozitelor în cadrul mecanismelor de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile, inclusiv a celor de importanță sistemică.

În cursul anului 2010, mai multe organisme internaționale cu atribuții în domeniu, cum ar fi Consiliul pentru Stabilitate Financiară și Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară, au făcut publice o serie de propuneri și recomandări cu privire la mecanismele de redresare și soluționare a instituțiilor financiare în dificultate, cu referire inclusiv la implicarea schemelor de garantare a depozitelor. Aceste acțiuni au avut la bază, în principal, hotărârile liderilor G20, care au convenit să dezvolte un nou cadru de politici privind gestionarea crizelor financiare, consolidarea stabilității financiare, reducerea hazardului moral și crearea unor rezerve financiare pentru potențialele crize viitoare.

În prezent, IADI participă în cadrul unui grup de lucru al Consiliului pentru Stabilitate Financiară specializat pe problema soluționării situațiilor băncilor neviabile, care urmează să își prezinte raportul până la sfârșitul acestui an.

La nivelul UE, Comisia Europeană a adoptat mai multe comunicări referitoare la gestionarea și soluționarea crizelor din domeniul financiar, iar în primele luni ale acestui an a lansat o consultare publică în legătură cu detaliile tehnice ale unui posibil cadru european pentru gestionarea crizelor din sectorul financiar, care să asigure ieșirea de pe piață a băncilor aflate în dificultate, indiferent de tipul și dimensiunea acestora, cu evitarea suportării costurilor de către contribuabili și fără a periclita stabilitatea financiară⁷.

Cadrul menționat are în vedere măsuri de pregătire și prevenire, intervenția timpurie a autorităților de supraveghere, precum și instrumente

și competențe de soluționare a situațiilor băncilor neviabile.

Din categoria instrumentelor de soluționare fac parte: vânzarea totală sau parțială a activităților instituției de credit fără acordul acționarilor; înființarea unei bănci-punte care să permită autorităților să transfere către aceasta, în totalitate sau parțial, activitatea unei instituții de credit falimentare (inclusiv depozitele); separarea activelor neperformante sau "toxice" și transferul acestora către o entitate separată, precum și instrumentul de reducere a datoriilor.

Autoritatea de soluționare ar urma să fie desemnată de fiecare stat membru, aceasta trebuind să fie mai degrabă administrativă decât judiciară, ca de exemplu ministerul de finanțe, banca centrală sau schema de garantare a depozitelor.

Există astfel trei opțiuni posibile în ceea ce privește schemele de garantare a depozitelor și fondurile de soluționare a situațiilor băncilor neviabile: (i) schemele de garantare a depozitelor să aibă și autoritatea de soluționare a situațiilor băncilor neviabile, ceea ce presupune disponibilitatea unui nivel al resurselor adecvat realizării ambelor scopuri; (ii) schemele de garantare a depozitelor să fie separate de fondurile de soluționare, însă să aibă posibilitatea de a contribui la aplicarea procedurilor de soluționare, aceasta implicând măsuri speciale pentru a evita epuizarea resurselor alocate garantării depozitelor în favoarea soluționării; (iii) separarea completă a celor două entități și realizarea cooperării între acestea în cadrul rețelei de asigurare a stabilității financiare.

Una dintre cerințele pe care trebuie să le îndeplinească modalitatea de soluționare a situației băncilor neviabile este de a asigura continuitatea serviciilor financiare, inclusiv a accesului deponenților la depozitele garantate. De altfel, și Consiliul pentru Stabilitate Financiară a recomandat, în octombrie 2010, ca toate statele să întreprindă reformele necesare pentru asigurarea unor regimuri de soluționare care să facă fezabil acest proces pentru toate tipurile de instituții financiare, cu protejarea funcțiilor economice vitale și, în același timp, fără a expune contribuabilii la pierderi.

Timpul reprezintă un element esențial în situațiile de criză, intervențiile timpurii și desfășurate cu celeritate fiind determinante pentru reducerea tuturor costurilor implicate.

În acest sens, este importantă coordonarea precisă atât între instituțiile care fac parte din rețeaua de asigurare a stabilității financiare, cât și la nivel transfrontalier, în special în cazul instituțiilor de importanță sistemică, întrucât există o mare probabilitate ca măsurile de

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

soluționare luate într-o jurisdicție să determine acțiuni și în alte jurisdicții.

Pe planul UE a fost avansată ideea creării, până în anul 2014, a unui cadru integrat de soluționare a instituțiilor transfrontaliere, care va implica probabil o unică autoritate la nivelul UE.

În etapa premergătoare (programată a fi definitivată până la sfârșitul anului 2012) se are în vedere analiza necesității armonizării mai profunde a regimurilor de insolvență bancară, cu scopul de a soluționa și lichida băncile conform aceluiași norme procedurale și materiale în materie de insolvență.

Și la nivelul G20 și al Consiliului pentru Stabilitate Financiară se urmărește întreprinderea de acțiuni în vederea soluționării eficiente a situațiilor instituțiilor financiare globale de importanță sistemică, ceea ce ar impune recunoașterea reciprocă și punerea în aplicare a procedurilor de soluționare aplicate în diferite jurisdicții.

În restabilirea încrederii piețelor, este imperios să existe aranjamente adecvate de finanțare care să asigure credibilitatea aplicării instrumentelor de soluționare, în caz contrar apărând riscul suportării de către contribuabilii a costurilor garanțării depozitelor.

Din acest motiv, pe lângă măsurile luate în vederea consolidării fondurilor de garantare a depozitelor, în mai multe state au fost înființate fonduri speciale pentru soluționarea situațiilor băncilor neviabile. De exemplu, în Germania a fost creat un fond de restructurare care are un nivel-țintă de 70 miliarde euro, cu contribuții anuale totale de circa 1,3 miliarde euro, iar în Suedia a fost înființat un fond pentru stabilitate. De asemenea, în Spania, pe lângă fondul de garantare a depozitelor, care poate fi utilizat pentru preluări de instituții, achiziții de active, furnizarea de asistență indirectă pentru facilitarea fuziunilor sau asumarea de pasive, a mai fost creat un fond de restructurare destinat emiterii de garanții, acordării de împrumuturi și achiziției de active sau acțiuni în cadrul procesului de soluționare a situațiilor băncilor neviabile.

Un alt aspect important în ceea ce privește atât regimurile de soluționare a situațiilor băncilor neviabile, cât și garantarea depozitelor îl reprezintă predictibilitatea acestora, condiție esențială pentru evitarea comportamentului destabilizator în cursul crizelor.

Referitor la garantarea depozitelor, o atenție deosebită trebuie acordată acțiunilor de conștientizare a publicului astfel încât acesta să cunoască modul în care va fi compensat (sumă, termen, procedură, etc.) în cazul indisponibilizării depozitelor.

De asemenea, impunerea deponenților pe primele locuri în ordinea de recuperare a creanțelor în cazul în care o bancă intră în insolvență

contribuie la creșterea capacității de absorbție a pierderilor de către pasivele negarantate, evitându-se, pe de o parte, pierderile pentru deponenți, iar pe de altă parte facilitându-se soluționarea prin transferul depozitelor către o altă instituție ori o bancă-punte.

Exemple de reforme adoptate ca răspuns la criza financiară în ceea ce privește soluționarea situațiilor băncilor neviabile și garantarea depozitelor

În SUA, numărul falimentelor din perioada 2008-mai 2011 a totalizat 366, costul suportat de FDIC ridicându-se la circa 82 miliarde dolari⁸.

Aceasta a condus la înregistrarea unui grad de acoperire a expunerii negativ, cu un minim de -0,39% în 2010, deși pe parcursul anului 2009 au fost majorate contribuțiile instituțiilor de credit participante la FDIC și, în plus, acestea au fost plătite în avans pe trei ani (46 miliarde dolari).

Asistența de urgență a Guvernului SUA în favoarea sectorului financiar s-a materializat prin mai multe programe derulate de Rezervele Federale, Trezoreria SUA și FDIC.

Programul FDIC a avut ca obiect garantarea temporară a lichidității și a cuprins două componente: garantarea creanțelor prioritare chirografare și garantarea tranzacțiilor cu depozite nepurtătoare de dobândă care depășeau plafonul de garantare.

În cadrul reformei Dodd-Frank (iulie 2010), baza de calcul a contribuțiilor s-a modificat de la valoarea depozitelor la valoarea medie a activelor totale consolidate, mai puțin capitalul tangibil mediu, ceea ce constituie un factor încurajator pentru bănci de a deține mai mult capital.

De asemenea, plafonul de garantare a depozitelor a fost majorat la 250.000 dolari, iar gradul minim de acoperire a expunerii s-a mărit de la 1,15% la 1,35%.

În urma măsurilor luate, FDIC beneficiază de o mai mare flexibilitate în gestionarea fondului de garantare a depozitelor, fiind eliminată limita superioară impusă gradului de acoperire a expunerii și, în consecință, sumelor acumulate la fondul de garantare a depozitelor.

Referitor la instituțiile financiare de importanță sistemică, prin noile reglementări s-a impus cerința ca acestea să dispună de așa-numitele „testamente biologice” sau planuri care să asigure un proces de soluționare rapidă și ordonată.

Și în alte state au fost implementate instrumente de soluționare a situațiilor băncilor

⁸ În perioada 2008 – trimestrul I 2011, fără a lua în calcul operațiunile de asistență.

neviabile. În Marea Britanie, de exemplu, operațiunile băncii cu probleme pot fi transferate total sau parțial către o altă instituție privată, pot trece temporar sub acționariatul statului sau pot fi transferate către o bancă-punte care ar urma să fie înființată ca subsidiară a băncii centrale.

Mecanismul băncii-punte a fost introdus în prima parte a anului 2011 și în Elveția, iar în Germania, începând cu decembrie 2010, autoritatea de supraveghere financiară are competența de a diviza afacerile băncilor cu probleme și de a transfera părți din acestea către o bancă-punte.

În România a fost implementată deja, la sfârșitul lunii august 2011⁹, posibilitatea utilizării resurselor FGDB (inclusiv prin emiterea de garanții) pentru a facilita măsurile de restructurare autorizate de Banca Națională a României privind transferul depozitelor garantate, inclusiv tranzacții de vânzare de active cu asumare de pasive, cu condiția ca această utilizare să fie mai puțin costisitoare decât plata directă a compensațiilor.

Se așteaptă ca, în octombrie 2011, scopul FGDB să fie lărgit în continuare prin introducerea în legislație a posibilității implicării sale în calitate de acționar principal al unei bănci-punte utilizate ca instrument de soluționare a situației băncilor neviabile.

Criza financiară și politicile de soluționare a situațiilor băncilor neviabile de importanță sistemică

Instituțiile financiare de importanță sistemică¹⁰ constituie la momentul actual subiectul unor largi dezbateri privind modalitatea de abordare a cazurilor în care acestea s-ar confrunta cu dificultăți majore astfel încât să se evite declanșarea unei crize sistemice și compromiterea stabilității financiare.

În cursul recente crize, din cauza implicațiilor majore ale falimentului unor asemenea instituții, presiunile politice au condus la intervenții

fără precedent din partea guvernelor, unii autori estimând că garanțiile și subvențiile acordate în SUA, Marea Britanie și zona euro pentru susținerea sistemului financiar au reprezentat 25% din PIB¹¹. Pe de altă parte, în unele state, ca de exemplu Irlanda, ajutorul acordat băncilor a transformat o criză bancară într-o criză a datoriei suverane.

În anumite cazuri, soluționarea situațiilor băncilor de importanță sistemică din ultimii ani a limitat efectul de contaminare, însă a implicat un cost imens suportat de către contribuabili, în timp ce în alte cazuri au fost protejate interesele interne fără a se ține seama de efectele propagate în alte state.

Potrivit Comitetului de la Basel, niciun stat nu dispune de un cadru adecvat de soluționare a situațiilor băncilor de importanță sistemică și cu atât mai puțin a celor transfrontaliere.

Un exemplu relevant îl constituie cazul grupului american Lehman Brothers, pentru care a fost estimată o pierdere de cel puțin 75 miliarde dolari din cauza lipsei unui plan de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile de importanță sistemică. La data prăbușirii sale, conglomeratele financiare din SUA erau supuse unor proceduri multiple de soluționare, fără însă a exista o abordare formalizată pentru coordonarea acțiunilor diferitelor autorități de reglementare implicate.

Ulterior, prin reforma Dodd-Frank, atribuțiile FDIC au fost extinse astfel încât să asigure soluționarea adecvată a situațiilor instituțiilor financiare neviabile de importanță sistemică.

Principalele obiective ale planurilor de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile de importanță sistemică au în vedere protejarea contribuabililor de suportarea costurilor determinate de recurgerea la fonduri publice pentru salvarea instituțiilor financiare, anticiparea și internalizarea de către instituții a costurilor colaterale care ar putea apărea în situația intrării în dificultate, pregătirea de către autoritatea de supraveghere și reglementare a acțiunilor necesare soluționării, minimizarea efectelor negative colaterale.

Din cauza complexității semnificative a conglomeratelor financiare existente în prezent¹², este puțin probabilă realizarea unei soluționări ordonate a acestora în cazul în care ar deveni neviabile, impunându-se astfel realizarea de îmbunătățiri majore în această direcție.

⁹ Ordonanța Guvernului nr. 13 din 24 august 2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar

¹⁰ O instituție financiară de importanță sistemică poate fi identificată prin următoarele caracteristici:

- i) mărimea sa în raport cu dimensiunea economiei;
- ii) complexitatea măsurată în funcție de: (a) numărul de entități afiliate; (b) interdependențele operaționale și financiare; (c) numărul de agenți de reglementare sau de instanțe care ar trebui să aprobe soluționarea situației grupului;
- iii) îndeplinirea funcțiilor de importanță sistemică.

De asemenea, este important să se estimeze vulnerabilitatea instituțiilor la șocuri în funcție de: (i) efectul de pârghie aferent grupului; (ii) expunerea în cazul unui șoc de lichiditate; (iii) corelarea dintre structura subsidiarelor acestora și liniile de afaceri; (iv) timpul necesar soluționării situației instituției în cazul în care aceasta devine neviabilă.

¹¹ Date la noiembrie 2009.

¹² Citigroup deține, de pildă, active în valoare de 2 trilioane dolari, este activ în peste 160 de țări și are 2.435 subsidiare, participând la 550 de sisteme de clearing și decontare.

Planul de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile de importanță sistemică ar trebui să cuprindă următoarele elemente:

- (i) fragmentarea liniilor de afaceri între diferite entități ale conglomeratului financiar și definirea unei proceduri de soluționare pentru fiecare entitate separată, incluzând o estimare a duratei acestui proces;
- (ii) identificarea interconexiunilor principale¹³ și a interdependențelor operaționale¹⁴ între entitățile afiliate;
- (iii) crearea și actualizarea unei camere virtuale de date necesare realizării unei soluționări rapide;
- (iv) identificarea activităților și unităților de importanță sistemică și asigurarea continuității acestora pe parcursul procesului de soluționare, incluzând existența unor aranjamente care să permită transferul rapid al conturilor clienților către o altă instituție;
- (v) identificarea modului în care s-ar putea realiza deconectarea de la sistemele automate la care participă instituția financiară (de exemplu, sistemul automat de decontare) astfel încât să nu fie generate efecte indirecte negative;
- (vi) identificarea și definirea exactă a procedurilor ce trebuie urmate în procesul de soluționare, cu menționarea persoanelor responsabile sau a persoanelor de contact pentru diferitele etape;
- (vii) revizuirea și actualizarea periodică a planului de soluționare.

În luna iulie 2011, Consiliul pentru Stabilitate Financiară a publicat un document consultativ, cu termen septembrie 2011, privind soluționarea instituțiilor financiare de importanță sistemică, cuprinzând un pachet de măsuri de politică în vederea îmbunătățirii capacității autorităților de a soluționa situațiile acestor instituții. Recomandările finale urmează să fie prezentate la summit-ul liderilor G20 de la începutul lunii noiembrie 2011.

¹³ De exemplu, garanțiile încrucișate, liniile de credit stand-by, angajamentele contractuale sau împrumuturile care determină o relație de dependență între diferite entități ale conglomeratului financiar.

¹⁴ Sisteme de tehnologie informațională, de tranzacționare și de custodie, proceduri de gestionare a lichidității și riscului etc., care ar împiedica separarea unei entități a conglomeratului de o alta.

Aspecte privind principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor și metodologia de evaluare a gradului de conformitate a sistemelor naționale de garantare a depozitelor cu standardele internaționale

Studiu de caz:

Schema de garantare a depozitelor din Albania

Cele 18 principii fundamentale, agreate și lansate de comunitatea financiară internațională, se referă la: 1. obiectivele politicii publice, 2. reducerea hazardului moral, 3. mandatul schemei de garantare a depozitelor (SGD), 4. puterile acordate acesteia, 5. buna guvernare, 6. relațiile cu ceilalți membri ai rețelei de stabilitate financiară, 7. colaborarea transfrontalieră a SGD, 8. obligativitatea participării la o schemă de garantare a depozitelor, 9. acoperirea deponenților, 10. tranziția de la acoperirea nelimitată la acoperirea limitată, 11. finanțarea SGD, 12. informarea publicului, 13. protecția legală a personalului din cadrul schemei, 14. relația cu părțile responsabile pentru falimentul bancar, 15. detectarea timpurie, intervenția și soluționarea situației băncilor cu probleme, 16. procesul eficient de *bank resolution*, 17. rambursarea sumelor către deponenți, 18. recuperarea creanțelor de către SGD.

Aceste principii reprezintă standarde internaționale care oferă direcțiile mari de acțiune pentru schemele de garantare a depozitelor, putând fi adaptate împrejurărilor concrete ale diferitelor jurisdicții.

Din perspectiva principiilor fundamentale, trebuie bine definit rolul schemei de garantare a depozitelor bancare în cadrul rețelei de stabilitate financiară, care mai include autoritatea de reglementare și supraveghere a pieței, împrumutătorul de ultimă instanță, cadrul legal al instituției falimentului bancar și Trezoreria/Ministerul de Finanțe.

Principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor abordează toate componentele rețelei de stabilitate financiară, deoarece acestea sunt corelate și interdependente. Orice deficiență a oricăreia dintre componente poate afecta capacitatea autorităților de a asigura stabilitatea financiară, iar deficiențele localizate la o altă componentă a rețelei de stabilitate financiară pot afecta capacitatea schemei de garantare a depozitelor de a-și atinge obiectivele.

În consecință, evaluarea conformității schemei de garantare a depozitelor cu principiile fundamentale trebuie să examineze toate componentele rețelei de stabilitate financiară.

Metodologia de evaluare a gradului de conformitate a unei scheme de garantare a depozitelor cu principiile fundamentale are o arie mai largă de utilizare, în genere fiind aplicată în cadrul uneia din următoarele situații:

- Autoevaluarea schemei de garantare a depozitelor;
- Evaluarea stabilității financiare de către FMI și Banca Mondială în cadrul FSAP;
- Evaluarea de către o terță parte (o altă schemă de garantare);
- Evaluarea tematică în cadrul FSB, G-20, comitetelor regionale IADI și EFDI.

În activitatea de evaluare sunt analizate atribuțiile și sunt luate în considerare punctele de vedere ale tuturor părților implicate în rețeaua de stabilitate financiară, de la instituțiile componente până la beneficiarii săi.

Pentru fiecare din cele 18 principii fundamentale, evaluarea conformității se bazează pe o serie de elemente care vizează:

- Cadru legislativ și de reglementare;
- Gradul de implementare;
- Impactul implementării.

Fiecare principiu fundamental este detaliat sub forma unor criterii esențiale, existând și situații în care sunt introduse și criterii suplimentare. În total, cele 19 principii fundamentale au fost detaliate prin 89 de criterii de bază și 11 criterii suplimentare.

Gradul de conformitate a schemei de garantare cu fiecare principiu fundamental este rezultanta judecăților de valoare cu privire la punctele tari și punctele slabe identificate, plasându-se pe o scală cu următoarele calificative:

- Conform - sunt îndeplinite criteriile esențiale, fără deficiențe semnificative;
- Grad ridicat de conformitate - există deficiențe minore pe care autoritățile le pot remedia într-un interval de timp indicat;
- Neconform într-o măsură semnificativă - sunt deficiențe majore care nu pot fi remediate ușor;
- Neconform - nu există o implementare substanțială a principiilor fundamentale;
- Neaplicabil - principiul nu este luat în considerare, date fiind caracteristicile structurale, legislative și instituționale ale schemei de garantare a depozitelor;
- Neanalizat - evaluarea principiilor fundamentale acoperă un spectru larg al funcțiilor rețelei de stabilitate financiară, putând exista situații în care evaluarea unei funcții se realizează de către alte entități – FMI, Banca Mondială, OECD etc.

Pe plan internațional, preocuparea pentru implementarea acestor principii și pentru evaluarea conformității cu standardele cerute se manifestă activ la nivelul asociațiilor de profil IADI și EFDI, dar

și la cel al schemelor individuale de garantare a depozitelor, prin interacțiunea acestora în cadrul multor manifestări internaționale de tipul conferințelor, seminariilor și meselor rotunde.

Astfel, în perioada 6 – 8 septembrie 2011 s-a desfășurat în Elveția, la Basel, seminarul “Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”, organizat de Financial Stability Institute (FSI) și International Association of Deposit Insurers (IADI).

Seminarul a îmbinat prezentarea conceptelor care au stat la baza principiilor fundamentale cu dezbaterile aspectelor practice legate de pregătirea și derularea evaluării gradului de conformitate a sistemelor de garantare a depozitelor.

Metodologia de evaluare prezentată a încorporat experiența acumulată de echipa de evaluatori cu ocazia evaluărilor pilot efectuate la schemele de garantare din Albania, Mexic, India, precum și observațiile acumulate pe parcursul pregătirii evaluărilor pentru schemele din Malaiezia și Kenya.

Concluziile seminarului au fost:

- a) Principiile fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor împreună cu metodologia de evaluare a conformității urmează să fie amendate, dacă este necesar, prin încorporarea observațiilor de la testele pilot deja realizate sau aflate în derulare.
- b) Date fiind efectele globalizării și riscul de contagiune între piețe, unele scheme de garantare au sugerat, la nivel informal, să se elaboreze un calendar de evaluare pentru schemele de garantare care au aderat la aceste principii, propunerea urmând să fie analizată.
- c) În contextul în care o serie de scheme de garantare au început pregătirea evaluării gradului lor de conformitate cu principiile fundamentale, prin participarea tuturor membrilor rețelei naționale de stabilitate financiară, este util de analizat oportunitatea angajării fiecărei scheme de garantare într-un demers similar.

În perioada 6-8 iulie a.c. a avut loc la Tirana, Albania, un seminar pilot de verificare și aplicare a Metodologiei de evaluare a implementării Principiilor fundamentale ale funcționării eficiente ale schemelor de garantare a depozitelor, organizat de către IADI, EFDI și ADIA (Agenția de Garantare a Depozitelor din Albania).

Seminarul, condus de o echipă internațională de moderatori, și-a propus:

- familiarizarea și punerea în practică, de către participanți, cu/a premiselor, criteriilor esențiale și suplimentare de evaluare a funcționării

- eficiente a unei scheme de garantare a depozitelor, pornind de la studiul de caz al schemei de garantare a depozitelor din Albania; din partea gazdelor au luat parte la lucrările seminarului reprezentanți ai ADIA, oficialități din cadrul Băncii Albaniei, banca centrală cu atribuții de autoritate de supraveghere și ai Ministerului de Finanțe;
- sprijinirea ADIA în realizarea evaluării eficiente a implementării principiilor fundamentale în activitatea sa curentă și în contextul asigurării stabilității financiare locale;
- dezvoltarea relațiilor profesionale și personale între participanții la seminar ca bază a unor posibile colaborări ulterioare în cadrul IADI și EFDI.

Participanții - cursanți și moderatori, în număr de 43, au reunit experiențele din țări din regiunea Balcanilor (Bosnia – Herțegovina, Muntenegru, Albania), din Europa Centrală și de Est (Cehia, Slovenia, Ungaria, România, Bulgaria, Turcia), din Europa de Vest (Elveția, Marea Britanie), dar și din Asia (Coreea de Sud) și de pe continentul nord-american (Canada și SUA), ceea ce a conferit un mix de experiențe dintre cele mai diverse.

Organizat ca o platformă de discuție interactivă între toți participanții, seminarul a luat în discuție fiecare din cele 18 principii în parte, punându-le față în față cu practica și experiența albaneză. În acest scop, ADIA a furnizat fiecărui participant, cu 3-4 săptămâni înainte, un amplu set de documente care să sprijine și să fundamenteze procesul de evaluare.

Principalele aspecte reliefate de studiul de caz al Albaniei, al schemei sale de garantare a depozitelor și al sistemului său de securitate financiară au evidențiat cel puțin următoarele:

A. Informații generale referitoare la ADIA:

1. Agenția Albaneză pentru Asigurarea Depozitelor a fost înființată în 2002, cu următoarele obiective publice declarate: asigurarea depozitelor din cadrul băncilor care desfășoară activități în Albania, contribuția la întărirea sustenabilității sistemului bancar, creșterea încrederii publicului albanez în sistemul financiar și, implicit, contribuția la dezvoltarea economică a țării.
2. ADIA are un mandat limitat la funcțiuni de plată de depozite în caz de faliment bancar, în condițiile determinării și colectării contribuțiilor/ primelor de la instituțiile de credit și ale gestionării unui fond constituit ex-ante. Băncile membre plătesc anual o contribuție de 0,5% din valoarea depozitelor asigurate.

3. Participarea la ADIA a tuturor băncilor, inclusiv a sucursalelor băncilor străine, este obligatorie, mai puțin a băncilor de economii și a cooperativelor de credit, precum și a sucursalelor băncilor albaneze din străinătate.
4. ADIA acoperă toate depozitele persoanelor fizice în monedă națională (lek) sau în valute străine până la echivalentul a 25.000 USD, cu excluderea unor categorii restrânse de deponenți (ex. directori și oficialități de rang înalt din bănci). Conform estimărilor ADIA, sunt acoperite 96% din conturile deponenților individuali în totalitate și 46% din valoarea depozitelor din sistemul bancar.
5. Activitatea de comunicare și relații publice este bine implementată și desfășurată cu ritmicitate.

B. Precondiții ale evaluării:

1. Albania a traversat recente crize financiare globale relativ bine, având un sector financiar bancar, în general, stabil. Acest fapt se datorează atât politicilor macroeconomice sănătoase ale Băncii Albaniei, dar și dimensiunii relativ reduse a sistemului financiar și gradului său scăzut de sofisticare.
2. Sectorul bancar este în general lichid, cu o capacitate de creditare încă nefolosită.
3. Supravegherea sectorului financiar este, în general, una puternică, banca centrală învățându-și lecțiile din schema piramidală din 1997, când s-a conturat nevoia unei autorități de reglementare și supraveghere puternice. În ultimii ani, Banca Albaniei a adoptat o serie de reguli prudențiale, în vederea implementării unei supravegheri a riscurilor consistente cu Principiile fundamentale de la Basel pentru o supraveghere bancară eficientă, care includ cel puțin: restricționarea creditării în valute străine, delimitarea standardelor de clasificare a creditelor și reducerea raportului credit – garanții în cazul creditelor imobiliare.
4. Cadrul juridic și administrativ general al Albaniei este unul destul de slab, în general în zona legislației contractelor și a proprietății, ceea ce conduce la costuri ridicate pentru instituțiile financiare în legătură cu înregistrarea proprietăților și punerea în aplicare a contractelor. În Albania nu există reglementări generale legate de faliment.
5. Albania nu s-a confruntat cu niciun faliment bancar până în prezent.

C. Concluziile preliminare ale evaluării:

1. În general, sistemul de garantare a depozitelor din Albania este "conform" sau cu "un grad ridicat de conformitate cu 8 din cele 16 principii

- fundamentale aplicabile (principiile 7 și 10 nu au fost aplicabile), evidențiindu-se, în special, rezultatele favorabile obținute de ADIA în ultimii ani referitoare la (i) o bună definiere a politicilor publice și a mandatului SGD, (ii) un program extins de creștere a conștientizării opiniei publice cu privire la rolul și funcțiile ADIA, (iii) existența unei finanțări ex-ante substanțiale, (iv) progresele făcute în dezvoltarea aranjamentelor făcute pentru rambursarea deponenților, dat fiind accesul ADIA limitat la informațiile financiare.
2. Au fost identificate o serie de zone unde există deficiențe în sistemul de asigurare a depozitelor și în cadrul aranjamentelor din cadrul sistemului de siguranță financiară albanez și s-a propus un plan de măsuri pentru corectarea acestor deficiențe. Principalele recomandări făcute s-au referit la:
- a. Asigurarea și întărirea independenței operaționale a ADIA, inclusiv asigurarea unor resurse bugetare suficiente pentru îndeplinirea mandatului acordat;
 - b. Modificarea legislației ADIA în așa fel încât să-i permită accesul la informații financiare cruciale deținute de Banca Albaniei, cu mult timp înainte de momentul declarării insolvenței;
 - c. Asigurarea unei mai mari implicări a ADIA în planurile de soluționare a situațiilor instituțiilor financiare neviabile, alături de ceilalți participanți la rețeaua de stabilitate financiară națională;
 - d. Asigurarea accesului prompt al ADIA la resurse financiare lichide în situații de urgență;
 - e. Crearea pentru autoritățile cu atribuții în domeniul soluționării situațiilor instituțiilor financiare neviabile de noi mecanisme și instrumente care să conserve funcțiile critice ale instituțiilor de credit, cum ar fi banca-punte;
 - f. Simplificarea criteriilor de acoperire a depozitelor garantate;
 - g. La nivel operațional, asigurarea resurselor de orice fel (umane, IT, financiare), inclusiv accesul rapid și timpuriu la informații pentru a putea să îndeplinească cerințele standard actuale de rambursare a deponenților și, în timp, să poată să-și alinieze perioada de plată la cele mai bune practici din statele europene;
 - h. Definirea cu mai mare claritate a rolului ADIA în sistemul de siguranță financiară și, în mod special, în procesul de recuperare a creanțelor;
 - i. Asigurarea cooperării transfrontaliere cu reglementatori bancari și cu schemele de garantare din alte țări, similar cu cerințele naționale din cadrul rețelei de stabilitate financiară;
 - j. Includerea și a altor instituții de credit în schema de garantare (ex. cooperativele de credit).

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.