

**RO**

**RO**

**RO**



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 20.10.2009  
SEC(2009) 1390 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**Document de însoțire pentru**

**COMUNICAREA COMISIEI**

**privind un cadru al Uniunii Europene pentru gestionarea crizelor transfrontaliere din  
sectorul bancar**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

{COM(2009) 561 final}

{SEC(2009) 1389}

{SEC(2009) 1407}

## 1. CARE ESTE PROBLEMA, PE CINE AFECTEAZĂ ÎN CEA MAI MARE MĂSURĂ ȘI DE CE ESTE NECESARĂ INTERVENȚIA PUBLICĂ?

În cursul crizei financiare, capacitatea autorităților de a gestiona situațiile de criză atât pe plan intern, cât și în context transfrontalier a fost pusă la grea încercare. Piețele financiare din UE au atins un grad de integrare atât de ridicat încât efectele problemelor dintr-un stat membru asupra instituțiilor de credit nu pot fi întotdeauna controlate și izolate, iar șocurile interne se pot transmite rapid către firmele și piețele din alte state membre.

Funcționarea băncilor transfrontaliere a atins un grad foarte ridicat de integrare (și, ca urmare a acestei evoluții, liniile de activitate și serviciile interne sunt profund interconectate și nu pot fi separate eficient dincolo de granițele geografice ale statelor membre), însă gestionarea crizelor bancare nu a depășit nivelul național. Prin urmare, în cazul falimentului unei bănci transfrontaliere, organismele de supraveghere financiară și alte autorități responsabile cu soluționarea situațiilor de criză se vor concentra exclusiv asupra operațiunilor aflate pe teritoriile lor. Acest lucru ar putea complica cooperarea transfrontalieră și ar putea conduce la abordări ineficiente și probabil contradictorii în materie de soluționare a situațiilor de criză, precum și la rezultate sub așteptări la nivelul UE.

Una dintre cele mai importante chestiuni referitoare la acțiunile de menținere a stabilității financiare este capacitatea autorităților de a anticipa (**intervenție într-un stadiu incipient**<sup>1</sup>) sau de a gestiona (**soluționare**<sup>2</sup>) situațiile de criză cu care se confruntă băncile. Implicarea autorităților poate fi crucială pentru menținerea stabilității întregului sistem financiar, pentru protejarea depozitelor cetățenilor și ale firmelor și pentru menținerea continuității sistemelor de plăți și a altor servicii financiare de bază.

Mai multe organisme europene de supraveghere dispun de instrumentele necesare pentru a interveni într-o situație de criză bancară, însă aceste instrumente pot fi diferite de la un stat membru la altul, iar în anumite cazuri sunt complet inexistente. Aceste diferențe și lacune, printre care se numără și diferențele de natură legislativă dintre statele membre și/sau lipsa unei baze legislative/instituționale în anumite țări, pot complica și chiar compromite gestionarea transfrontalieră eficientă a crizelor bancare. În cazul în care intervin autorități diferite în momente diferite, care urmăresc obiective diferite și utilizează instrumente și măsuri diferite cu criterii diferite de aplicare, în funcție de modul în care înțelege problema fiecare dintre acestea, rezultatele pot fi sub așteptări.

La nivelul UE nu există legislație care să reglementeze soluționarea situațiilor de criză bancară. Cu excepția introducerii unui set minimal de competențe pentru autoritățile de supraveghere cu scopul de a redresa situația unei bănci<sup>3</sup>, a recentelor modificări aduse CRD

---

<sup>1</sup> Intervenție într-un stadiu incipient: măsuri corectoare rapide luate de organismele de supraveghere bancară (de exemplu, atragerea de capital privat, schimbarea liniilor de activitate, cesionarea activelor) al căror scop este să remedieze neregulile existente în bănci și astfel să le ajute pe acestea din urmă să revină la activitatea economică normală înainte de a fi nevoie să intre în etapa de soluționare a unei situații critice.

<sup>2</sup> Soluționarea situațiilor de criză bancară: reorganizarea băncilor aflate în dificultate (în cadrul unei proceduri administrative sau judiciare) care are drept scop menținerea stabilității financiare, continuitatea serviciilor bancare și revitalizarea băncii. Pe lângă tehnicile clasice de reorganizare, în soluționarea situațiilor de criză bancară se utilizează, pentru a atinge obiectivele menționate anterior, o serie de instrumente specifice (de exemplu băncile-punte fuziunea forțată, achiziția asistată, vânzarea parțială de active). Procedura este gestionată de o autoritate de soluționare a situației de criză, care poate să difere de la un stat membru la altul (bancă națională, organism de supraveghere financiară, schemă de garantare a depozitelor, minister de finanțe, autoritate specială).

<sup>3</sup> La articolul 136 din Directiva 2006/48/EC privind cerințele de capital.

(norme cu privire la alertarea altor autorități în situații de criză, coordonarea activităților de supraveghere și schimbul de informații în situații de urgență) și a creării unor mecanisme pentru lichidarea și reorganizarea instituțiilor de credit cu sucursale în alte state membre, nu există un cadru la nivelul UE care să stabilească cum și în ce condiții ar trebui să acționeze autoritățile în cazul unei crize care afectează o bancă transfrontalieră. Gestionarea crizelor este aproape în totalitate reglementată de legislațiile naționale.

Abordările și instrumentele divergente, precum și interesele diferite ale autorităților ar putea conduce la o prevenire și la o soluționare inefficientă a crizelor și ar putea produce rezultate sub așteptări la nivelul UE. Pe de altă parte, pot exista consecințe costisitoare pentru cetățenii și contribuabilii din UE, iar salvarea băncilor transfrontaliere cu importanță sistemică poate fi extrem de păguboasă în comparație cu costurile antrenate de o soluționare a situațiilor de criză oportună și eficace<sup>4</sup>. Conform ultimelor estimări ale FMI<sup>5</sup>, deprecierea, în contextul crizei, a activelor la nivel mondial va atinge 4,1 trilioane USD până în 2010 și se preconizează că sectorul bancar internațional va suporta două treimi din pierderi, dintre care jumătate (1,4 trilioane USD, echivalentul a 9% din PIB-ul UE) sunt puse pe seama băncilor europene.

Din cauza impactului generalizat asupra sectorului financiar și asupra întregii economii, criza unei bănci internaționale mari va afecta numeroase părți interesate din UE, cum ar fi:

- Instituțiile financiare aflate în dificultate, inclusiv acționarii și salariații acestora;
- Instituțiile financiare fără probleme, dar care depind de stabilitatea financiară;
- Utilizatorii de servicii financiare, inclusiv deponenții, investitorii, pensionarii, societățile nefinanciare, IMM-urile;
- Autoritățile publice, inclusiv autoritățile de supraveghere, băncile centrale și ministerele de finanțe;
- Contribuabilii.

Comunicarea „Un cadru al Uniunii Europene pentru gestionarea crizelor transfrontaliere din sectorul bancar”, pe care o însoțește prezentul document, prezintă un rezumat al acestor aspecte, precum și domeniile analizate în care se poate aplica intervenția într-un stadiu incipient și soluționarea situațiilor de criză bancară. Comunicarea propune obiective strategice și o abordare generală, însă nu și soluții detaliate de politică în această etapă. Prin urmare, prezenta evaluare a impactului se axează în primul rând pe definirea problemei, pe necesitatea acțiunii la nivelul UE și pe obiectivele unei astfel de acțiuni în acest domeniu. Având în vedere natura consultativă a comunicării, opțiunile strategice sunt analizate în termeni cât se poate de generali. Propunerile de politică ulterioare care ar putea fi formulate în urma acestei consultări vor face obiectul unei analize a impactului suplimentare și mai detaliate la momentul potrivit.

## **2. SE JUSTIFICĂ ACȚIUNEA LA NIVELUL UE PE MOTIVE DE SUBSIDIARITATE?**

Acțiunea la nivel european se impune în acest domeniu având în vedere gradul ridicat de integrare a pieței bancare din UE. Sistemele de gestionare a situațiilor de criză bancară sunt limitate la nivel național și nu sunt suficient adaptate pentru a face față situațiilor

---

<sup>4</sup> Mecanismele transfrontaliere eficiente ar trebui să garanteze rezultate optime la nivelul UE, luând în considerare interesele părților interesate din toate statele membre și reducând astfel la minimum costurile generale.

<sup>5</sup> FMI, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report), aprilie 2009.

transfrontaliere. În astfel de împrejurări coordonarea riscă să fie complicată, iar obiectivele urmărite de fiecare autoritate pot fi diferite. În consecință, cadrul legal nu poate garanta că problemele critice cu care se confruntă un grup bancar transfrontalier se vor rezolva în mod corect, eficace și rapid pe baza unor mecanisme solide de cooperare.

Susținerea instaurării unui nou cadru prin introducerea stimulentei necesare pentru intensificarea cooperării transfrontaliere este o sarcină care poate fi îndeplinită cel mai bine la nivel european (acest lucru este valabil în special în ceea ce privește abordarea diferențelor existente între cadrele naționale de soluționare a situațiilor de criză și de insolvență, precum și în cazul mecanismelor de partajare a responsabilităților).

### **3. OBIECTIVE**

Din perspectiva UE, obiectivele generale de acțiune la nivelul UE ar putea fi:

- Menținerea stabilității financiare și a încrederii în bănci, evitarea propagării problemelor;
- Reducerea la minimum a pierderilor pentru societate în ansamblu și în special pentru contribuabili;
- Consolidarea pieței interne a serviciilor bancare.

În contextul intervenției într-un stadiu incipient, obiectivele specifice ar putea fi:

- Elaborarea de instrumente și de elemente declanșatoare în vederea detectării problemelor băncilor într-un stadiu incipient;
- Asigurarea cooperării eficiente între organismele naționale de supraveghere financiară responsabile de băncile transfrontaliere în situații de criză.

În domeniul soluționării situațiilor de criză bancară, obiectivele specifice ar putea fi:

- Elaborarea de instrumente și de elemente declanșatoare pentru a asigura reorganizarea și soluționarea situațiilor de criză cu care se confruntă băncile transfrontaliere în timp util și într-un mod bine articulat;
- Îmbunătățirea cooperării autorităților naționale responsabile de soluționarea situațiilor de criză și formularea de soluții optime la nivelul UE;
- Crearea unui cadru de certitudine și previzibilitate în ceea ce privește soluționarea situațiilor de criză bancară, pentru toate părțile implicate;
- Asigurarea continuității serviciilor bancare de bază pe parcursul procesului de soluționare a crizei.

### **4. OPȚIUNI STRATEGICE**

În sensul prezentei analize a impactului, analiza opțiunilor se limitează la o evaluare generală referitoare la introducerea unui nou cadru și la alternativele existente. Se iau în considerare și o serie de domenii în care se poate acționa pe baza unui nou cadru, însă fără a se privilegia sau a se propune măsuri concrete. Lista opțiunilor strategice rămâne deschisă și, în eventualitatea în care se formulează noi opțiuni ca urmare a consultărilor cu părțile interesate, acestea ar putea fi evaluate într-o etapă ulterioară, când Comisia își va definitiva propunerile.

### *Observații generale în legătură cu necesitatea unui nou cadru pentru soluționarea situațiilor de criză bancară*

Punctul de plecare al comunicării este necesitatea instituirii unui cadru la nivelul UE pentru soluționarea situațiilor de criză bancară. Acest cadru ar trebui să faciliteze soluționarea multiplelor deficiențe identificate cu ocazia definirii problemei și ar trebui astfel conceput încât să ajute la atingerea unor obiective stabilite de comun acord legate de gestionarea problemelor cu care se confruntă băncile. Această opțiune este comparată cu alte două opțiuni posibile. Prima este cea a unui scenariu de referință, ceea ce ar presupune că procesul de cooperare transfrontalieră în scopul soluționării situațiilor de criză bancară ar depinde de acordurile voluntare stabilite prin Memorandumul de înțelegere 2008, coroborate cu normele recent introduse în cadrul Directivei privind cerințele de capital, care prevăd înființarea unor colegii pentru grupurile bancare transfrontaliere, noi obligații legate de sistemele de alertă și de schimb de informații, precum și dispoziții legate de luarea în comun a deciziilor. A doua alternativă ar consta în reducerea dimensiunilor grupurilor bancare transfrontaliere pentru o gestionare mai eficientă a crizelor pe baza regimurilor naționale actuale. Se evaluează avantajele și dezavantajele celei de-a doua opțiuni, cu accent pe faptul că ea ar necesita modificarea tratatului și ar determina o creștere a costurilor serviciilor bancare.

#### *Intervenția într-un stadiu incipient*

Se iau în considerare opțiuni legate de trei vaste domenii de politică: opțiuni legate de diferențele dintre modurile de declanșare a acțiunilor de supraveghere, opțiuni referitoare la diferențele existente la nivel de instrumente și opțiuni cu privire la alinierea necorespunzătoare dintre responsabilitățile naționale și caracterul global al activităților bancare.

În ceea ce privește factorii care declanșează acțiunile de supraveghere, se iau în considerare două alternative la scenariul de referință. Una dintre acestea ar presupune armonizarea unui set minimal de indicatori pentru situații de alertă rapidă și elaborarea unui cadru de evaluare comună ca mijloc de facilitare a cooperării astfel încât să fie posibile reacții comune, păstrându-se în același timp un grad suficient de flexibilitate și de discreție. Cea de-a doua implică elaborarea unui set de elemente declanșatoare automate obligatorii, care să determine punctul în care se impune declanșarea acțiunii de supraveghere, în vederea furnizării unui cadru clar (dar nediscreționar) în baza căruia să se poată desfășura acțiuni de supraveghere coordonate.

În ceea ce privește diferențele dintre instrumentele de intervenție într-un stadiu incipient, pe lângă scenariul de referință se iau în considerare două posibile opțiuni. Prima ar completa instrumentele enumerate la articolul 136 din CRD cu noi instrumente care nu se află în prezent la dispoziția autorităților din toate statele membre, cum ar fi competența de a impune elaborarea unui plan de redresare, a unor planuri de încetinire a activității ca măsură de precauție în eventualitatea falimentului unui grup bancar sau competențe sporite în raport cu conducerea băncilor. A doua alternativă luată în considerare este stabilirea de comun acord a unui set unic de instrumente complet armonizate de intervenție într-un stadiu incipient. Această opțiune prezintă avantajul că o astfel de abordare ar elimina diferențele dintre autorități, însă implementarea sa ar fi foarte dificilă având în vedere diferențele generale dintre sistemele juridice și de supraveghere.

În ceea ce privește alinierea necorespunzătoare dintre responsabilitățile naționale și caracterul global al activităților bancare, scenariul de referință ar avea la bază Memorandumul de înțelegere 2008, cu toate că modificările preconizate ale arhitecturii de supraveghere ar acorda un rol mai activ Autorității bancare europene, care urmează să fie înființată în curând. A altă opțiune ar fi să se pornească de la modificările recente, dar în același timp să se elaboreze

norme care să le impună organismelor de supraveghere să ia decizii comune pe baza unei evaluări comune și a unui plan comun de redresare prezentat de compania-mamă în numele întregului grup.

#### *Soluționarea situațiilor de criză bancară*

Se iau în considerare opțiuni legate de problemele identificate în următoarele cinci mari domenii de politică: instrumente și elemente declanșatoare pentru soluționarea situațiilor de criză bancară, alinierea necorespunzătoare dintre responsabilitățile naționale și caracterul global al activităților bancare, obstacole generale întâmpinate în procesul de soluționare a situațiilor de criză bancară (drept comercial, legea insolvenței), finanțarea soluționării transfrontaliere a crizelor și continuitatea serviciilor bancare.

În ceea ce privește instrumentele și elementele declanșatoare pentru soluționarea situațiilor de criză bancară, se ia în calcul elaborarea unui set minimal de instrumente (competența de a autoriza achiziția de către un cumpărător privat, de a transfera active și datorii către o bancă-punte sau către o bancă bună/bancă rea, vânzarea asistată a unei părți a activității către un cumpărător din sectorul privat sau naționalizarea) conceput pentru a permite intervenția rapidă și eficace de către autoritățile responsabile de soluționarea situațiilor de criză. Aceste instrumente ar putea să completeze instrumentele existente la nivel național (ceea ce ar reprezenta un demers mai puțin dificil, dar care nu ar soluționa problema diferențelor/discrepanțelor dintre sistemele de instrumente naționale actuale) sau ar putea fi elaborat un set comun de instrumente destinat tuturor autorităților naționale care să fie utilizat în aceleași condiții (ceea ce înseamnă că vor fi necesare schimbări importante ale legislației naționale în domeniul soluționării situațiilor de criză).

Cu privire la alinierea necorespunzătoare dintre responsabilitățile naționale și caracterul global al activităților bancare, se analizează dezvoltarea acordurilor de cooperare dintre autoritățile responsabile de soluționarea situațiilor de criză (pe baza unui set de măsuri obligatorii) și dintre autoritățile judiciare (instanțele juridice și persoanele responsabile de procedurile de insolvență). Aceasta ar presupune un cadru de coordonare pentru cooperare și schimb de informații (pe baza unor noi norme europene) sau un proiect mai ambițios în sensul unei coordonări mai directe a procedurilor naționale în raport cu entitățile din cadrul unui grup de către un administrator sau lichidator principal. Se iau, de asemenea, în considerare provocările implicate de posibilul rol al unui organism UE (eventual noua Autoritate bancară europeană) în soluționarea situațiilor de criză cu care se confruntă instituțiile transfrontaliere.

În ceea ce privește opțiunile legate de obstacolele generale, se analizează dacă dreptul comercial trebuie sau nu modificat pentru a permite autorităților responsabile de soluționarea situațiilor de criză să treacă peste anumite drepturi ale acționarilor (sub rezerva unor mecanisme de despăgubire și recurs) și dacă legislația în domeniul insolvenței trebuie sau nu modificată astfel încât să permită soluționarea situației de criză cu care se confruntă o bancă în cadrul unei proceduri speciale sau soluționarea situației de criză a grupului în ansamblu. Se analizează de asemenea și dacă este sau nu necesar un regim de insolvență separat și autonom pentru grupurile bancare transfrontaliere care să le înlocuiască pe cele naționale, permițând reorganizarea sau lichidarea integrată a unui grup transfrontalier. Și această abordare ar presupune provocări destul de serioase.

Referitor la opțiunile de finanțare a procesului de soluționare a situațiilor de criză la nivel transfrontalier, se iau în considerare mai multe opțiuni care nu se exclud reciproc, inclusiv sprijinirea soluțiilor propuse de sectorul privat prin adaptări ale dreptului comercial și ale legislației în materie de insolvență, introducerea unui cadru care să faciliteze transferabilitatea activelor în interiorul unui grup după declanșarea unei proceduri de insolvență, analizarea fezabilității utilizării schemelor de garantare a depozitelor dincolo de funcția lor tradițională

de casierie și dezvoltarea unor mecanisme de finanțare publică printr-un acord referitor la mecanisme clare de partajare a responsabilităților.

În fine, în ceea ce privește politicile de sprijinire a continuității serviciilor bancare, se iau în considerare eventuale măsuri destinate să sprijine aplicarea anumitor instrumente de soluționare a situațiilor de criză. Printre acestea se numără modificările dreptului comercial și ale legislației în domeniul insolvenței, astfel încât să se garanteze furnizarea continuă a serviciilor de suport în eventualitatea în care o bancă este divizată (ca urmare a unor măsuri de soluționare a situațiilor de criză care implică o bancă-punte sau vânzarea parțială a activelor), limitarea, pentru o perioadă scurtă de timp, a drepturilor de reziliere pentru a acorda autorității însărcinate cu soluționarea situației de criză timp suficient să transfere părți ale activității către o altă entitate (cum ar fi o bancă-punte) și impunerea coordonată a unui moratoriu la nivelul unui grup bancar.

Prezenta evaluare a impactului vine în sprijinul comunicării Comisiei, document cu caracter consultativ și deschis, în ceea ce privește opțiunile care ar putea fi urmărite. În cazul în care Comisia decide să prezinte propuneri strategice concrete vor fi necesare evaluări suplimentare și mai detaliate.