

Ultimele tendințe de supraveghere bancară la nivelul Uniunii Europene ca urmare a crizei economico-financiare: impact asupra Rusiei și Moldovei

Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

Natalia TÎLTU,
master în drept internațional, doctorandă

SUMMARY

In this scientific article, we are trying to conduct a research into the problem of the established Banking Supervision system within the European Union. A special interest is paid on Jacques de Larosiere's Report – "The High-level group of financial supervision in the EU" published in February 2009. As it is clear understandable, the report lays out a framework to take the EU forward towards: a) a new regulatory agenda (to reduce risk and improve risk management; to improve systemic shock absorbers); b) stronger coordinated supervision (macro-prudential and micro-prudential with much stronger coordinated supervision for all financial actors of the EU); c) effective crisis management procedures – to build confidence among supervisors. To some extent, the authors will argue that the banking reform led to a new Directive 2010/78/EU of the European Parliament and of the Council amending some EU directives in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Banking Authority), the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority). The study is finalizing with the analysis of Russia's recent decision to transfer the attributions of its Security and Markets Authority to the Central Bank of Russia. Finally, we propose to the Parliament of the Republic of Moldova to amend our legislation and to create only one Supervision Entity under the National Bank of Moldova, which will supervise the banking and the financial sectors.

La nivelul Uniunii Europene, preocuparea de problema stabilirii unui cadru normativ modernizat și restrictiv s-a manifestat în ultimii câțiva ani, ca urmare a prăbușirii băncii americane de investiții Lehman Brothers pe 15 septembrie 2008 sau a schemelor de escrocherie, tăinuire a informațiilor și denaturării dărilor de seamă financiară în cazul investitorului american Bernard Madoff condamnat la 150 de ani de detenție, [6] dar și, în general, a extinderii efectelor crizei financiare în întreaga lume.

Manifestată din plin pe plan american, criza economico-financiară nu a ocolit nici Uniunea Europeană, cazurile Greciei și al Ciprului

fiind notorii. În mare parte s-a considerat că criza economico-financiară a fost provocată, nu în ultimul rând, și de faptul unei supravegheri bancare ineficiente, în special instituțiile UE fiind învinuite de faptul că au admis prea multă încredere și dereglementare pentru entitățile implicate în sectorul bancar.

Prin urmare, s-a pus problema unei intervenții urgente, de natură să înăsprească supravegherea bancară și să nu fie admise noi crize economico-financiare.

Eforturile de revizuire a legislației existente în materia organizării și desfășurării supravegherii financiar-bancare au fost direcționate pe mai multe filiere, generând demersuri

multiaspectuale, printre care cele mai importante ar fi:

1. Reforma instituțională, care a presupus o reorganizare a sistemului de autorități responsabile de organizarea supravegherii financiar-bancare.

2. Reforma legislativă, care a presupus modificarea de concept a conținutului directivelor europene în materia supravegherii financiar-bancare.

Cu referire la **reforma instituțională**, vom reține că în octombrie 2008 Comisia Europeană a mandatat un grup de experți condus de către Jacques de Larosiere (Jacques de Larosiere a fost președinte al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (1993-1998), director general al Fondului Monetar Internațional (1978-1987) și guvernator al Băncii Centrale a Franței (1987-1993) să elaboreze un set de recomandări în vederea întăririi cadrului de supraveghere a instituțiilor financiare, [9, p. 512-521] în scopul protejării cetățenilor europeni și a restabilirii încrederii în sistemul financiar. [5, secț. 46]

Raportul de Larosiere, [15] publicat la data de 25 februarie 2009, a propus crearea unui sistem european de supraveghere financiară mai eficient și mai stabil decât cel existent, compus din:

a) Comitetul European pentru Risc Sistemic (C.E.R.S.), un organism nou însărcinat cu supravegherea macroprudențială;

b) Trei Autorități Europene de Supraveghere, care au rolul de a înlocui comitetele europene cu competențe în domeniul financiar. Respectiv comitetele au fost înființate ca urmare a procesului de reformă în domeniul reglementării și supravegherii financiare inițiat în anii 1999-2000 de către un „Comitet al Înțelepților” condus de baronul Alexandre Lamfalussy. [1, secț. 2.36; 7, secț. 329-330] Aceste trei autorități sunt următoarele: Autoritatea Bancară Europeană, cu sediul la Londra, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere Bancară; Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale; Autoritatea Valorilor Mobiliare și Piețelor Financiare, cu sediul la Paris, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere a Piețelor de Valori Mobiliare;

c) un Comitet comun al Autorităților Europene de Supraveghere;

d) autoritățile de supraveghere financiară din fiecare stat-membru.

Astfel, noul sistem a devenit funcțional de la 1 ianuarie 2011, cu condiția ca Autoritățile Europene de Supraveghere să dispună de puteri vaste și sporite de coordonare a activităților autorităților naționale de supraveghere și de exercitare a unor atribuții extinse. [3, secț. 252-261; 8, secț. 188-199]

În calitate de concluzie preliminară vom formula ideea precum că noul cadru de reglementare și supraveghere propus de grupul de Larosiere și implementat de Comisia Europeană are rolul de a avertiza cât mai devreme autoritățile competente asupra riscurilor generate de sistemul financiar, [2, secț. 670; 10, secț. 389] și, în ultimă instanță, de a asigura încrederea investitorilor și consumatorilor de servicii financiare în mecanismele pieței financiare. [4, secț. 23-45]

În ce privește **reforma legislativă**, asistăm la mai multe inițiative de modificare și completare a cadrului legal existent. Cu titlu de exemplu, vom menționa:

a) ca urmare a recomandărilor grupului de Larosiere, Comisia Europeană a elaborat mai multe propuneri de acte legislative cu rolul de a reforma sistemul financiar european în partea ce se referă la organizarea și gestionarea supravegherii financiar-bancare. Cea mai importantă dintre aceste propuneri legislative s-a concretizat în **Directiva 2010/78/EU** a Parlamentului European și a Consiliului. [27] Acest act legislativ (numit și Directiva „Omnibus”) modifică unsprezece directive în scopul implementării sistemului de supraveghere financiară conceput de grupul de Larosiere;

b) Regulamentul Uniunii Europene nr. 1092/2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic; [32]

c) Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană); [33]

d) Regulamentul Uniunii Europene nr. 1094/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europea

nă de asigurări și pensii ocupaționale); [34]

e) Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe); [35]

f) Avizul Băncii Centrale Europene din 25 ianuarie 2012 cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții. [21] Fondul problemei se rezumă la faptul că la data de 20 iulie 2011, Comisia Europeană a adoptat directiva propusă și regulamentul propus, care urmează să înlocuiască Directivele 2006/48/CE [25] și 2006/49/CE. [26] Propunerile reprezintă un pas important către consolidarea reglementării sectorului bancar și al societăților de investiții și către crearea unui sistem financiar mai sănătos și mai sigur în Uniune. Noua legislație pune în aplicare eficace și în timp util a standardelor de capital și lichiditate de la Basel (a se vedea pct. 29 din Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul, conform căreia „noul cadru va fi transpus în legislația națională a UE și va fi pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2013 și aplicat pe deplin până la 1 ianuarie 2019”). [24] În acest sens, constatăm rolul principal asumat de Comisie în îndeplinirea angajamentului G20 „de a adopta și pune în aplicare pe deplin aceste standarde în termenul convenit, care este în conformitate cu redresarea economică și stabilitatea financiară”, [24] prin faptul că se numără printre primele instituții care propun punerea în aplicare a cadrului Basel III [23] și a acordurilor Grupului guvernatorilor băncilor centrale și al directorilor organismelor de supraveghere (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision – GHOS) în legislația Uniunii. Măsurile propuse vor spori în mod substanțial capacitatea de revenire după șocuri la nivel de sistem, vor contribui la buna funcționare a sistemului financiar și vor asigura un cadru stabil și durabil pentru prestarea de servicii financiare în Uniune;

g) Avizul Băncii Centrale Europene din 27 noiembrie 2012 cu privire la o propunere

de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). [22] Intrarea în vigoare a modificărilor propuse ar trebui să contribuie la restabilirea încrederii în sectorul bancar și la revitalizarea împrumuturilor interbancare și a fluxurilor de creditare transfrontaliere, printr-o supraveghere independentă integrată pentru toate statele-membre participante, pe baza unui sistem care include B.C.E. și autoritățile naționale de supraveghere. De asemenea, noua arhitectură juridică va contribui la aplicarea efectivă a cadrului de reglementare unic pentru serviciile financiare și la armonizarea procedurilor și practicilor de supraveghere, prin eliminarea distorsiunilor naționale și reflectarea mai bună a necesităților unei zone monetare integrate.

Cu regret, constatăm că totuși legiuitorilor europeni le-a lipsit din înțelepciune și previziune atunci când au declanșat amplele modificări ale legislației bancare pe dimensiunea instituirii unei supravegheri mai aspre la nivelul bancar, al fondurilor de pensii și al pieței de capital. Ce ne îndreptățește să credem astfel? Faptul că după intrarea în vigoare, la finele anului 2010 a Directivei 2010/78/UE, se presupunea că pe viitor se va reuși evitarea unor speculații și abuzuri pe piața bancară și, astfel, se vor evita eventualele crize economico-financiare.

Realitatea însă a fost cu totul alta. Chiar și cu măsuri drastice întreprinse de UE, la nivelul Uniunii Europene au izbucnit crize bancare și financiare, care au pus în pericol însăși existența UE ca entitate organizatorică viabilă. Cazurile Greciei (anii 2012-2013) și al Ciprului (2013) sunt relevante în acest sens.

În această ordine de idei, credem că în curând, la nivelul Uniunii Europene, vom fi martorii unor noi demersuri legislative de înăsprire a supravegherii bancare și neadmiterii unor noi crize sistemice, care într-o zi ar putea năruie coeziunea UE și pune în pericol însăși existența Uniunii Europene.

Ca urmare a celor expuse mai sus, venim cu propunerea adresată Băncii Naționale a Moldovei de a întreprinde măsuri drastice de supraveghere a pieței bancare și neadmiterii de speculații și abuzuri, care în ultimă instanță, lovind în sistemul bancar, vor declanșa o criză economico-financiară de proporții, lovind în securitatea statului și bunăstarea fiecărui cetățean în parte.

Totodată, sub aspect practic și de lege ferenda, venim cu ideea de a crea o singură entitate de supraveghere financiar-bancară în Republica Moldova sub auspiciile Băncii Naționale a Moldovei, prin lichidarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare și transferarea atribuțiilor acesteia către Banca Națională.

Ca argumente în favoarea ideii lansate, sunt cele expuse în cercetarea noastră, deci experiența Uniunii Europene și incapacitatea sa de a preveni crizele bancare și economico-financiare, ca urmare a unei supravegheri bancare neadecvate realităților. Suplimentar, în fortificarea pozițiilor noastre, vine și experiența Rusiei, care a decis recent înfăptuirea unei reforme în domeniul supravegherii pieței financiar-bancare, recurgând la lichidarea Serviciului Federal al Piețelor Financiare ale Rusiei (organ cu atribuții analogice ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare din Republica Moldova) și transferarea atribuțiilor sale Băncii Centrale a Rusiei. [36]

Astfel, în urma acestei reforme de amploare, pe care o putem cataloga fără pic de exagerare drept revoluție pe piața financiar-bancară, de la 1 septembrie 2013 Banca Centrală a Rusiei își va demara activitatea într-o postură nouă de megaregulator ce va regle-

menta și supune supravegherii ambele piețe: cea bancară (atribuția tradițională) și cea financiară (preluată de la Serviciul Federal al Pieței Financiare a Rusiei).

Astfel, Rusia fiind conștientă de eforturile Uniunii Europene în domeniu și văzându-le eficiența limitată asupra supravegherii pieței bancare și financiare, dar și dorind de a se proteja de un eventual val al crizei economico-financiare, a întreprins niște pași radicali, pe care Uniunea Europeană, în virtutea birocrăției sale și a mecanismului greoi de adoptare a deciziilor, încă nu-și poate permite să le adopte (deși discuții și intenții la acest capitol există de mai mulți ani). Cel puțin, lansăm ipoteza că reforma de azi a Rusiei este consecința directă a eforturilor Uniunii Europene în domeniu, activități ce au fost monitorizate cu atenție de către factorii decizionali de la Moscova.

Prin prisma realităților din Uniunea Europeană, dar și pe plan global, considerăm reforma întreprinsă de Rusia drept una strategică, care va da roade în perspectivă prin a feri Rusia de speculații și abuzuri bancare, supravegherea financiar-bancară fiind una dinamică, flexibilă și eficientă.

Încheiem intervenția noastră științifică modestă prin a spera la acțiuni eficiente de instituire a supravegherii sectoarelor financiar-bancare din partea legiuitorului Republicii Moldova – prin comasarea celor două autorități: Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare (prin lichidarea ultimei și trecerea atribuțiilor sale către Banca Națională).

BIBLIOGRAFIE

I. Reviste și culegeri de articole

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J.I.B.L.R., 2006, nr. 21(2), secț. 2.36.
2. Arora A. The global financial crisis: a new global regulatory order? În: Journal of Business Law, 2010, secț. 670.
3. Coskun D. Supervision of credit rating agencies: the role of credit rating agencies in finance decisions. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2009, nr. 24(5), secț. 252-261.
4. Dorn N. The governance of securities: Ponzi finance, regulatory convergence, credit crunch. În: British Journal of Criminology, 2010, nr. 50 (1), secț. 23-45.

5. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În *Company Lawyer*, 2010, nr. 31(2), sect. 46.

6. Murakami Tomoe. Madoff Sentenced to 150 years. În: *Washington Post*, June 30, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/29/AR2009062902015.html> (vizitat la 21.04.2013).

7. Ortino M. The role and functioning of mutual recognition in the European market of financial services. În: *International & Comparative Law Quarterly (I.C.L.Q.)*, 2007, nr. 56(2), sect. 329-330.

8. Partnoy F. Rethinking regulation of credit-rating agencies: an institutional investor perspective. În: *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2010, nr. 25(4), sect. 188-199.

9. Weber R. New rule-making elements for financial architecture's reform. În: *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2010, nr. 25(10), p. 512-521.

10. Yeoh P. The challenges and implications of systemic risks for financial regulation. În: *Company Lawyer*, 2010, sect. 389.

II. Tratatate și monografii

11. Gheorghe Carmen-Adriana. *Drept bancar comunitar*. Editura C.H.Beck, București, 2008, 247 p.

12. Guștiuc Andrei. *Drept bancar*, vol. 1, Editura Elena V.I. Chișinău, 2002, 287 p.

13. Guștiuc Andrei. *Drept bancar*, vol. 2, Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 219 p.

14. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. *Drept bancar comunitar*. Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 67 p.

15. Larosiére Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009. 86p. În: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiére_report_en.pdf (vizitat la 17.04.2013).

16. Mănescu Dragoș-Mihail. *Regimul juridic al societăților bancare*. Editura Hamangiu, București, 2009, 418 p.

17. Postolache Rada. *Drept bancar*. Editura C.H.Beck, București, 2012, 368 p.

18. Postolache Rada. *Drept financiar*. Editura C.H.Beck, București, 2009, 401 p.

19. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. *Drept financiar și fiscal european*. Editura C.H.Beck, București, 2010, 294 p.

20. Tofan Mihaela. *Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene*. Editura C.H.Beck, București, 2008, 315 p.

III. Acte normative

21. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* nr. C105 din 11 aprilie 2012, p. 1.

22. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* Nr.C30 din 01 februarie 2013, p.6.

23. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supravegherea bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. În: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf (vizitat la 28.03.2013).

24. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul. În: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf> (vizitat la 05.04.2013).

25. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

26. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

27. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 120.

28. Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la clasificarea activelor și angajamentelor condiționale, nr.231 din 27 octombrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.12.2011, nr. 216-221 (2007).

29. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nr. 548 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.10.1995, nr. 56-57 (624).

30. Legea instituțiilor financiare, nr. 550 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.05.2011, nr.78-81 (199).

31. Regulamentul Băncii Naționale a Moldovei cu privire la expunerile „mari”, nr. 3/09 din 01 decembrie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.12.1995, nr.70 (31).

32. Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 1.

33. Regulamentul Uniunii Europene nr.1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p.12.

34. Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 0048.

35. Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 84.

36. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

Prezentat: 7 august 2013.

E-mail: teodorina@rambler.ru