

# AUTORITATEA DE SUPRAVEGHERE FINANCIARĂ ÎN CONTEXTUL EUROPEAN

Daniela PETRESCU

Criza financiară din 2007 și 2008 a scos la lumină deficiențe majore ale supravegherii în sectorul financiar atât în cazuri individuale, cât și la nivelul sistemului în ansamblu. Modelele naționale de supraveghere nu au reșit să țină pasul cu globalizarea financiară și cu realitatea piețelor financiare europene, bazate pe integrare și interconectare, în cadrul cărora numeroase instituții financiare desfășoară activități transfrontaliere. Criza a adus în prim-plan deficiențe în domeniul cooperării, coordonării, al aplicării coerente a dreptului Uniunii Europene și al încrederii între autoritățile naționale de supraveghere.

În noiembrie 2008, Comisia Europeană a însărcinat un grup la nivel înalt condus de Jacques de Larosière să facă recomandări privind modul de consolidare a mecanismelor europene de supraveghere în vederea unei protecții sporite a cetățenilor și pentru a reda încrederea în sistemul financiar. În raportul final prezentat la 25 februarie 2009, grupul la nivel înalt a recomandat consolidarea cadrului de supraveghere pentru a se reduce pe viitor riscul apariției crizelor financiare și gravitatea acestora. Acesta a recomandat reformarea structurii de supraveghere a sectorului financiar în Uniunea Europeană. Respectivul grup a conchis, de asemenea, că ar trebui creat un sistem european al supraveghetorilor financiari, care să cuprindă trei autorități europene de supraveghere, una pentru sectorul bancar, una pentru sectorul valorilor mobiliare și una pentru sectorul asigurărilor și pensiilor ocupaționale, și a recomandat crearea unui comitet european pentru risc sistemic, potrivit Regulamentului (UE) nr. 1.094/2010<sup>1</sup> al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale) adoptat la Strasbourg și publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Instituirea unui Sistem european al supraveghetorilor financiari (SESF) constând într-o rețea de autorități naționale de supraveghere financiară, colaborând cu noile Autorități europene de supraveghere (AES), create prin transformarea actualelor comitete europene de supraveghere într-o Autoritate bancară europeană (ABE), o Autoritate europeană pentru asigurări și pensii ocupaționale (AEAPO) și o Autoritate europeană pentru valori mobiliare și piețe (AEVMP), combinând astfel avantajele unui cadru european global pentru supravegherea financiară și competențele organismelor locale de supraveghere microprudențială, care se află cel mai aproape de instituțiile din jurisdicțiile lor, precum și înființarea unui Comitet european pentru riscuri sistemice (CERS), care monitorizează și evaluează pericolele potențiale pentru stabilitatea financiară care rezultă în urma evoluțiilor macroeconomice și a celor din cadrul sistemului financiar în ansamblu, sunt cele două propuneri prezentate în Expunerea de Motive a Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului de înființare a Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale<sup>2</sup>.

În calitatea sa de membru al Sistemului european al supraveghetorilor financiari (SESF), EIOPA (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Profesionale) cooperează cu celelalte autorități AES, ESMA și ABE, în special prin intermediul Comitetului comun, cu Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) și cu autoritățile naționale competente, respectiv membrii EIOPA, pentru a se asigura că normele specifice sectorului financiar sunt aplicate în mod corespunzător pentru a menține stabilitatea financiară și pentru a asigura încrederea în sistemul financiar în ansamblu și o protecție suficientă pentru clienții serviciilor financiare, așa cum este prezentat în capitolul 8 al Programului de lucru 2013 al EIOPA<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Regulamentul (UE) nr. 1.094/24.11.2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei nr. 2.009/79/CE a Comisiei (JOL 331/15.12.2010)

<sup>2</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de înființare a Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale

<sup>3</sup> Programul de lucru 2013 al EIOPA (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Profesionale)

În contextul evoluțiilor recente din domeniul supravegherii financiare se impunea crearea unui cadru legislativ care să permită integrarea funcției de supraveghere la nivel național (treccarea de la modelul clasic de supraveghere cu instituții sectoriale separate către modelul consolidat). Această abordare este consistentă cu viziunea europeană și urmează principiile noii reforme (arhitecturi) a sistemului financiar european, fiind bazată pe experiența recentă a unor state membre, precum și pe recomandările instituțiilor europene în domeniu.

Modelul dominant în Uniunea Europeană este cel al autorității de supraveghere unice a sectorului financiar, 15 state membre având în prezent această structură de supraveghere (fie la nivelul băncii centrale, fie ca autoritate distinctă, de tip Financial Supervision Authority - FSA): Cehia, Danemarca, Estonia, Germania, Ungaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Slovacia, Finlanda, Suedia și Marea Britanie. În Bulgaria, de exemplu, Comisia de Supraveghere Financiară este responsabilă cu supravegherea pieței de capital, a asigurărilor și a fondurilor de pensii, în timp ce banca centrală este responsabilă cu supravegherea instituțiilor de credit. Cehia, Irlanda, Lituania și Slovacia au concentrat supravegherea prudențială a întregului sistem financiar la banca centrală. State membre ale Uniunii Europene, precum Polonia, Marea Britanie, Danemarca, Estonia, Germania, Ungaria, Letonia, Malta, Austria, Finlanda și Suedia au adoptat modelul unei autorități de supraveghere unice a sistemului financiar.

În țările cu economie de piață, supravegherea bancară era exercitată, de regulă, până la sfârșitul anilor '90 de băncile centrale. Celelalte segmente ale pieței financiare - în principal piața de capital și piața asigurărilor - erau supravegheate de entități separate. În cazul piețelor financiare foarte sofisticate, numărul acestor entități putea fi foarte mare, astfel că, în Marea Britanie funcționau în 1996 nu mai puțin de 9 autorități de supraveghere ale pieței financiare.

Tot în Marea Britanie au urmat și o serie de schimbări. În 1996, Civil Service Committee, un comitet parlamentar, a elaborat un raport care, în lumina recentelor (la acea dată) prăbușiri ale BCCI și băncii Barings, recomanda scoaterea supravegherii bancare de sub umbrela Băncii Angliei și transferarea sa unui organism separat, care eventual să preia și supravegherea caselor de economii din domeniul locativ. Dezbaterile au condus la înființarea, începând din anul 1998, a așa-numitei Financial Stability Authority (FSA), organismul de supraveghere care din anul 2001 a integrat atribuțiile tuturor celorlalți supraveghetori din sectorul financiar. Totuși, Banca Angliei a rămas responsabilă pentru asigurarea stabilității generale a sistemului financiar. De asemenea, ea joacă și rolul de împrumutător de ultimă instanță pentru sistemul bancar, în consultare cu Trezoreria statului. Având în vedere reputația deosebită a Londrei ca cel mai dezvoltat centru financiar al Europei, unificarea supravegherii financiare a câștigat rapid adepti. În următorii câțiva ani, mai multe țări din Uniunea Europeană au adoptat modelul FSA - cazul Irlandei, al unora dintre țările nordice, mai recent al Germaniei și Austriei. O abordare similară a dus la crearea unor instituții de tip FSA și în alte țări de cultură bancară anglo-saxonă, precum Australia, sau în economii emergente, care se aflau în plină reformă a sistemului financiar și încercau să ardă etapele, adoptând de la început ceea ce percepeau a fi cele mai avansate practici - cazurile Estoniei sau Ungariei.

Un caz specific în Europa este cel al Germaniei unde în urma nemulțumirii privind scăderea competitivității băncilor germane, a eșuării mai multor fuziuni bancare la vârf și a creșterii ponderii intereselor încrucișate (principalele societăți de asigurări sunt acționare la cele mai mari bănci și reciproc), Parlamentul a decis în anul 2001 înființarea unei autorități de tip FSA, în pofida opoziției Bundesbank.

În Austria, o decizie similară a fost luată în același an, aparent mai mult ca efect al imitației față de economia vecină mai mare, dar și pentru a rezolva problemele suprapunerilor care apăreau ca rezultat al exercitării supravegherii bancare de către Banca Austriei și Ministerul Federal al Finanțelor. Decizia a fost ulterior respinsă de Curtea Constituțională și a trebuit să fie modificată, ceea ce a făcut ca Finanzmarktaufsicht, Autoritatea de Supraveghere a Pieței Financiare, să devină operațională abia la 1 aprilie 2002.

Belgia a mers într-o direcție opusă, în sensul creșterii rolului băncii centrale în supravegherea bancară. În anul 2002, Comisia Bancară și Financiară (CBF) și Oficiul pentru Controlul

Asigurărilor (OCA) au fost puse sub coordonarea guvernatorului Băncii Belgiei, care asigura conducerea unei nou-înființate Autorități pentru Serviciile Financiare, organism de cooperare între cele două autorități de supraveghere.

În Portugalia a fost creat, în septembrie 2000, Consiliul Național al Supraveghetorilor Financieri (CNSF). Acesta nu unifica cele trei entități de supraveghere existente (pentru bănci, asigurări și piețe de capital), dar asigura cadrul instituțional pentru schimbul de informații și coordonarea activității acestora. De asemenea, CNSF propune proiectele de reglementări privind conglomeratele financiare, precum și proiecte de acorduri de cooperare cu autoritățile de supraveghere străine. Semnificativ este faptul că președintele CNSF este guvernatorul Băncii Portugaliei, ca o recunoaștere a preponderenței rolului sectorului bancar în cadrul sistemului financiar portughez.

În Ungaria, motivul pentru înființarea în aprilie 2000 a unei autorități de tip FSA a părut a fi mai degrabă unul de demonstrație. În cursa pentru aderarea la Uniunea Europeană, statul ungar dorea să semnaleze alinierea la practicile cele mai avansate în domeniu, respectiv la experiența din Marea Britanie, piața financiară cea mai dezvoltată din Europa. Acest lucru s-a evidențiat și în acordarea pentru noua instituție de competențe privind protecția consumatorului.

În Estonia s-a înființat în iulie 2001 o autoritate de supraveghere unificată, mai degrabă pentru a imita experiența țărilor nordice, care reprezintă principalii investitori, nu numai în sistemul bancar estonian, dar și în întreaga economie și, în același timp, principalii parteneri comerciali.

În ceea ce privește Olanda, țară caracterizată printr-o proporție foarte ridicată a conglomeratelor în activitatea financiară, soluția adoptată și dezvoltată în perioada 1999-2004, căci proiectul a început în 1999 dar instituția a luat ființă abia în 2004, a condus la o structură hibrid care ar putea prefigura un model de succes în viitor. Astfel, supravegherea prudențială atât macroeconomică (sistemică), cât și microeconomică pentru toate instituțiile financiare, a fost integrată în cadrul Băncii Olandei (până în 1999 supravegherea microeconomică se realiza de către autorități de supraveghere separate), iar Autoritatea Piețelor Financiare realizează supravegherea așa-numitului *conduct of business* - în fapt, protecția consumatorului.

În cadrul Strategiei Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor 2012-2016 din România, sunt prezentate entitățile care compun noua arhitectură de supraveghere financiară europeană, așa cum acestea au fost înființate la 1 ianuarie 2011, astfel că, Sistemul European de Supraveghere Financiară se compune din:

↳ COMITETUL EUROPEAN PENTRU RISC SISTEMIC (European Systemic Risk Board - ESRB) responsabil cu supravegherea macroprudențială la nivel european, care este un organism independent, fără personalitate juridică, ce își desfășoară activitatea în cadrul Băncii Centrale Europene;

↳ AUTORITĂȚILE EUROPENE DE SUPRAVEGHERE (European Supervisory Authorities - ESA's) cu competențe de reglementare microprudențială și de coordonare a colegiilor de supraveghetori, și anume:

- ✓ Autoritatea Bancară Europeană (EBA);
- ✓ Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Profesionale (EIOPA);
- ✓ Autoritatea Europeană pentru Piețe de Capital (ESMA);

↳ COMITETUL COMUN AL ESA's;

↳ AUTORITĂȚILE NAȚIONALE DE SUPRAVEGHERE.

În România, proiectul de unificare a Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (CNVM), a Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor (CSA) și a Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private (CSSPP) într-o singură instituție – Autoritatea de Supraveghere Financiară (ASF), care va prelua competențele celor enumerate, a pornit de la ideea că dimensiunea acestor piețe este prea mică pentru a justifica existența a trei organisme dedicate.

Dar chiar și la dimensiunile reduse ale piețelor autohtone, noua Autoritate de Supraveghere Financiară (ASF) ar putea controla un sector cu active totale de aproximativ 40 mld. euro (doar Bursa de Valori București - BVB și Rasdaq adună circa 23 mld. euro, la care se adaugă fondurile mutuale și de investiții, fondurile de pensii private, asigurările de viață și activele companiilor de asigurare non-viață) deloc puțin, dacă ne raportăm la nivelul întregului PIB, de peste 130 mld. euro.

Guvernul a anunțat că înființarea în România a unei astfel de autorități, responsabilă cu supravegherea prudențială a pieței de capital, a sectorului asigurărilor și a sistemului de fonduri de pensii private, se încadrează într-o dinamică instituțională la nivel european. Autoritatea de Supraveghere Financiară va prelua toate funcțiile și atribuțiile Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, a Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și a Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, autorități care se vor desființa. Diferența mare față de exemplele din Uniunea Europeană este că la noi nu va fi integrată și supravegherea bancară, care rămâne exclusiv în sarcina Băncii Naționale.

Caracterul de urgență al actului normativ prin care urmează să se realizeze acest proiect de unificare este motivat de Guvern prin disfuncționalitățile constatate, mai ales în ultima perioadă, în activitatea desfășurată în sectorul pieței de capital și cel al asigurărilor, care impun adoptarea unor măsuri de ordin legislativ pentru asigurarea și eficientizarea activității de supraveghere sectorială realizată în afara ariei de competență a băncii centrale.

Conform art. 1 alin. (2) și (3) al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012<sup>4</sup>, "Autoritatea de Supraveghere Financiară, denumită în continuare A.S.F., se înființează ca autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă, autofinanțată, care își exercită atribuțiile potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, prin preluarea tuturor atribuțiilor și prerogativelor Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor și a Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private. A.S.F. are sediul central în municipiul București, str. Foișorului, sector 3, și își poate deschide reprezentanțe în orice altă localitate de pe teritoriul României, în funcție de necesități."

Ordonanța de urgență propune înființarea unei autorități de supraveghere financiară care urmează traiectoria instituțională și legislativă europeană, fără a institui principii noi, și care se bazează pe elemente ale experienței juridice și instituționale din câteva state membre menționate (Bulgaria, Cehia, Polonia etc.), precum și pe cele mai bune practici europene.

Actul normativ are ca obiectiv principal menținerea și consolidarea încrederii în sistemul financiar românesc prin stabilirea unui cadru de supraveghere a piețelor, instituțiilor, activităților și instrumentelor financiare la nivel național, altele decât cele aflate în aria de competență a BNR. Prin noul cadru se asigură, totodată, responsabilizarea colectivă a tuturor participanților din sistemul financiar național, o alocare mai eficientă a resurselor, precum și realizarea unui mediu competitiv corect pentru toți participanții de pe piețele financiare.

Acest act normativ creează condițiile pentru implementarea și aplicarea în mod consistent a unui set unic de reguli de supraveghere pentru piața de capital, sectorul asigurărilor și fondurile de pensii private, favorizând adoptarea eficientă și coerentă a recomandărilor autorităților europene de supraveghere. Înființarea Autorității de Supraveghere Financiară permite îmbunătățirea coordonării, colaborării și schimbului de informații între piețe și instituții, în special pentru asigurarea stabilității sectorului financiar aflat în afara ariei de competență a BNR și pentru implementarea eficientă a unui plan de acțiune unitar în situații de urgență. Totodată, coordonarea și colaborarea instituțională între noua autoritate de supraveghere și Banca Națională a României vor asigura elaborarea și implementarea coerentă, la nivel național, a strategiei de menținere a stabilității întregului sistem financiar.

### **Bibliografie:**

1. Regulamentul (UE) nr. 1.094/24.11.2010 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei nr. 2.009/79/CE a Comisiei (JOL 331/15.12.2010)
2. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de înființare a Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale
3. Programul de lucru 2013 al EIOPA (Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Profesionale)
4. Strategia Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor 2012-2016
5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/18.12.2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară (M.O. nr. 874/21.12.2012)

<sup>4</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/18.12.2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară (M.O. nr. 874/21.12.2012)