



AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE
din 31 octombrie 2011
cu privire la măsuri de stabilizare și bănci-punte
(CON/2011/86)

Introducere și temei juridic

La 20 octombrie 2011 Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Băncii Naționale a României (BNR) o solicitare de emitere a unui aviz cu privire la un proiect de ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului (OUG 99/2006)¹ și a Ordonanței Guvernului nr. 39/1996 privind înființarea și funcționarea Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar (OG 39/1996)² (denumit în continuare „proiectul de ordonanță”).

Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolele 127 alineatul (4) și 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și pe articolul 2 alineatul (1) a treia și a șasea liniuță din Decizia 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare³, întrucât proiectul de ordonanță se referă la BNR și la normele aplicabile instituțiilor financiare, în măsura în care acestea au o influență substanțială asupra stabilității instituțiilor și piețelor financiare. În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

1. Scopul proiectului de ordonanță

1.1 Proiectul de ordonanță pune la dispoziția autorității de supraveghere instrumentele necesare pentru gestionarea amenințărilor la adresa stabilității financiare generate de deteriorarea situației financiare a instituțiilor de credit autorizate sau a grupurilor din care acestea fac parte. În acest scop, se propune introducerea unui set de măsuri de stabilizare a instituțiilor de credit în dificultate, pe lângă procedura administrării speciale deja aplicabile.

1.2 *Modificarea OUG 99/2006*

Proiectul de ordonanță introduce în cadrul juridic privind activitatea instituțiilor de credit și a societăților de servicii de investiții financiare din România următoarele măsuri de stabilizare:

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1027, 27.12.2006.

² Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 587, 19.8.2010.

³ JO L 189, 3.7.1998, p. 42.

ECB-PUBLIC

- a) transferul total sau parțial de active și pasive ale unei instituții de credit către una sau mai multe instituții eligibile;
- b) desemnarea Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar (FGDSB) drept administrator delegat și, după caz, acționar al instituției de credit în dificultate⁴, prin majorarea capitalului social al instituției de credit respective și subscrierea noilor acțiuni emise de FGDSB. Acțiunile dobândite de FGDSB trebuie înstrăinate în cel mult doi ani de la data dobândirii;
- c) transferul de active și pasive ale unei instituții de credit către o bancă-punte, constituită în acest scop, dacă măsurile prevăzute la literele a) și b) nu pot fi aplicate sau dacă aplicarea acestora nu asigură premisele pentru înlăturarea amenințării la adresa stabilității financiare.

FGDSB, care este o persoană juridică de drept public⁵, asigură finanțarea pentru măsurile de stabilizare: întâi din resursele fondului de restructurare bancară și, după epuizarea acestora, din resursele proprii. Această finanțare nu poate depăși un nivel care să conducă la scăderea gradului de acoperire a expunerii FGDSB sub limita de 0,5% din valoarea totală a depozitelor garantate. În cazul în care resursele FGDSB sunt insuficiente, diferența se asigură prin împrumuturi acordate FGDSB de către Ministerul Finanțelor Publice, în termen de 15 zile lucrătoare de la solicitarea primită în acest sens de la FGDSB. Condițiile de acordare a împrumutului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Banca-punte se constituie și funcționează ca bancă pentru o durată de până la doi ani (care poate fi extinsă pentru motive întemeiate), conform legislației aplicabile instituțiilor de credit și este supusă supravegherii prudențiale a BNR. Scopul acesteia este de a asigura continuarea prestării cu prudență a serviciilor bancare aferente activelor și pasivelor preluate în vederea vânzării sale ulterioare către un terț eligibil. Banca-punte se subrogă în drepturile și obligațiile rezultate din contractele încheiate de instituția de credit de la care s-a făcut transferul. Vânzarea băncii-punte se realizează pe baza hotărârii BNR prin: a) vânzarea de acțiuni, sau b) operațiuni de vânzare de active cu asumare de pasive.

1.3 *Modificarea OG 39/1996*

Cadrul juridic al Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar din România este de asemenea modificat în vederea măsurilor de stabilizare avute în vedere și a noilor competențe care îi sunt acordate acestuia: FGDSB poate deveni administratorul delegat și acționarul unei instituții de credit care face obiectul unei măsuri de stabilizare; în cazul în care este creată o bancă-punte, FGDSB este singurul acționar al acesteia și exercită responsabilitățile consiliului de supraveghere. În aceste cazuri, FGDSB finanțează măsurile de stabilizare, cu aprobarea prealabilă a BNR.

Proiectul de ordonanță modifică și regimul fondului special creat inițial pentru despăgubirea persoanelor care au fost afectate negativ de măsurile puse în aplicare în cursul procedurii de

⁴ Articolul 254⁵ propus pentru a fi introdus în OUG 99/2006.

⁵ Articolul 1 alineatul (2) din OG 39/1996.

administrare specială. Acesta este redenumit “Fondul de restructurare bancară” și va putea finanța măsurile de stabilizare.

2. Observații cu caracter general

- 2.1 Modificările din proiectul de ordonanță se numără printre angajamentele asumate de România prin Scrisoarea de intenție din 14 septembrie 2011 în contextul Aranjamentului Stand-by încheiat cu Fondul Monetar Internațional și Uniunea Europeană și ar trebui să intre în vigoare la 31 octombrie 2011. Din acest motiv, BNR invocă motive de extremă urgență și solicită ca avizul BCE să fie emis până la data de 26 octombrie 2011 pentru a putea fi avut în vedere de legiuitorul român. BCE dorește să atragă atenția autorității care a transmis solicitarea de emitere a avizului asupra articolului 4 a doua teză din Decizia 98/415/CE, conform căruia BCE trebuie consultată „în timp util” în cadrul procesului legislativ. Acest fapt implică efectuarea consultării într-o etapă a procesului legislativ care să asigure BCE o perioadă suficientă pentru examinarea dispozițiilor legislative și pentru adoptarea avizului său în versiunile lingvistice necesare și care, de asemenea, să permită autorităților naționale relevante să ia în considerare avizul BCE înainte de adoptarea prevederilor respective.
- 2.2 De asemenea, BCE indică faptul că proiectul de ordonanță va trebui revizuit în conformitate cu viitorul cadru normativ al Uniunii Europene privind redresarea și restructurarea bancară, în special în ceea ce privește instrumentele de restructurare și atribuțiile autorităților competente în domeniul restructurării bancare, și cu apropiata reformare a Directivei privind sistemele de garantare a depozitelor.

3. Observații specifice

- 3.1 BCE apreciază introducerea băncii-punte ca o măsură de stabilizare în vederea transferării către aceasta a activelor și pasivelor unei instituții de credit în dificultate, în condițiile prevăzute în proiectul de ordonanță. În ceea ce privește perioada de doi ani prevăzută pentru existența băncii-punte⁶, BCE apreciază că BNR ar trebui să aibă competența de a prelungi această perioadă dacă este necesar. În acest caz, BCE apreciază că nu este suficient ca această măsură să fie luată „pentru motive temeinice (...) în scopul asigurării continuării prestării serviciilor bancare”. În interesul siguranței juridice și pentru respectarea caracterului temporar al băncii-punte ca instrument de soluționare a situațiilor de criză ar trebui stabilite cu precizie motivele pentru care BNR poate decide prelungirea existenței băncii-punte; aceste motive pot include un risc continuat la adresa stabilității financiare sau faptul că negocierile cu un achizitor nu au fost încă încheiate.
- 3.2 Proiectul de ordonanță prevede că „după realizarea transferului, FGDSB numește un expert autorizat independent care să evalueze calitatea activelor preluate de banca-punte, să determine,

⁶ Noul articolul 254⁶ din OUG 99/2006.

potrivit reglementărilor contabile aplicabile, valoarea justă a activelor și pasivelor transferate, precum și valoarea transferului”⁷. Este important ca proiectul de ordonanță să prevadă clar faptul că orice asistență financiară acordată sau care poate fi acordată de stat sau de banca centrală, în afara operațiunilor normale de pe piață desfășurate în condițiile obișnuite, este dedusă din calculul valorii corecte a activelor și pasivelor transferate.

3.3 *Finanțarea măsurilor de restructurare de către Fondul de restructurare bancară și de către FGDSB*

Este necesară clarificarea obiectivului Fondului de restructurare bancară (FRB), bazat pe fostul fond special. Noul FRB pare a asigura plata despăgubirilor pentru „persoanele prejudiciate prin măsurile dispuse” atât în etapa de intervenție timpurie, cât și în cea de restructurare. În plus, resursele financiare ale FRB pot fi utilizate pentru finanțarea măsurilor de stabilizare⁸, dar proiectul de ordonanță nu specifică în mod clar când și cum această finanțare va avea loc. De asemenea, rolurile FRB și FGDSB în finanțarea măsurilor de stabilizare, precum și relația dintre aceste două fonduri, necesită clarificări.

Directiva 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor⁹ prevede că fondurile de garantare a depozitelor ar trebui să poată plăti creanțele verificate în mod corespunzător în termenele prevăzute în directivă¹⁰, ceea ce implică și faptul că fondurile de garantare a depozitelor ar trebui să dispună de resurse financiare suficiente pentru îndeplinirea acestui obiectiv¹¹. În general, BCE apreciază că, în scopul evitării unei confuzii între rolul FGDSB de fond de garantare a depozitelor și rolul FRB de restructurare, ar mai potrivit ca resursele financiare ale FRB¹², și nu cele ale FGDSB, să fie utilizate pentru finanțarea măsurilor de stabilizare și pentru capitalizarea băncii-punte. În orice caz, resursele financiare ale FGDSB disponibile pentru efectuarea plăților aferente depozitelor garantate ar trebui să fie separate și, dacă este necesar, să fie utilizate doar pentru acoperirea costurilor măsurilor de restructurare care asigură indirect protecția deponenților¹³. În restructurare, suma plătită de FGDSB pentru finanțarea măsurilor de stabilizare¹⁴ ar trebui, prin urmare, să fie limitată la valoarea depozitelor garantate transferate către un achizitor privat sau o bancă-punte¹⁵. Acest fapt este extrem de important pentru asigurarea respectării depline a obiectivului fondului de garantare. În același sens, implicarea

⁷ Noul articolul 254¹¹ alineatul (5) din OUG 99/2006.

⁸ Articolul 58 alineatul (1)¹ propus a fi introdus în OG 39/1996.

⁹ JO L 135, 31.5.1994, p. 5.

¹⁰ A se vedea articolul 10 alineatul (1) din Directiva 94/19/CE.

¹¹ A se vedea considerentul (23) al Directivei 94/19/CE conform căruia capacitatea de finanțare a fondurilor de garantare a depozitelor trebuie să fie proporțională cu obligațiile acestora; a se vedea și punctul 2.5 al Avizului CON/2007/26.

¹² Articolul 60 din OG 39/1996.

¹³ A se vedea contribuția SEBC la consultarea publică organizată de Comisie cu privire la detaliile tehnice ale unui posibil cadru UE pentru redresare și restructurare bancară, p. 18. Toate documentele BCE sunt disponibil pe website-ul BCE la adresa www.ecb.europa.eu.

¹⁴ Articolul 254¹ secțiunea 2 propus pentru a fi introdus în OUG 99/2006.

¹⁵ În proiectul de ordonanță situația e diferită. A se vedea articolul 254¹ alineatul (1) propus pentru a fi introdus în OUG 99/2006 și articolul 9 alineatul (2) din OG 39/1996 a cărui modificare este propusă.

FGDSB ca acționar și administrator al băncii aflate în dificultate sau al băncii-punte ar trebui reconsiderată, FRB fiind cel care ar trebui să își asume acest rol.

BCE apreciază că este foarte importantă atingerea *ex ante* a unui nivel satisfăcător de fonduri colectate de la sectorul financiar pentru fondul de garantare a depozitelor și fondul de restructurare, având în vedere caracterul contraciclic al acestor fonduri colectate în prealabil. BCE apreciază contribuțiile speciale suplimentare *ex post* menite să completeze cadrul de finanțare *ex ante* pentru FGDSB și FRB în cazurile în care BNR apreciază că resursele financiare acumulate de FGDSB și FRB sunt insuficiente pentru a asigura plățile datorate.

3.4 *Independența băncilor centrale*

BCE apreciază faptul că orice decizie cu privire la utilizarea resurselor financiare ale FGDSB pentru finanțarea operațiunilor care implică un transfer de depozite garantate este supusă aprobării BNR și recunoaște experiența BNR în acest context. Totuși, BCE reafirmă opinia conform căreia funcțiile care trebuie îndeplinite de BNR pentru a contribui la măsurile de stabilizare trebuie executate astfel încât să fie pe deplin compatibile cu independența instituțională și financiară a BNR care asigură îndeplinirea corespunzătoare a misiunilor ce îi revin în temeiul Tratatului și al Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene¹⁶.

Prezentul aviz va fi publicat pe website-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 31 octombrie 2011.

[semnat]

Președintele BCE

Jean-Claude TRICHET

¹⁶ A se vedea punctul 3.7 din Avizul CON/2008/68 și punctul 3.3 din Avizul CON/2009/51.