



Strasbourg, 24.11.2015
COM(2015) 587 final

Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor

„Către finalizarea Uniunii bancare”

Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor

„Către finalizarea Uniunii bancare”

1. Context

Raportul celor cinci președinți din 22 iunie 2015¹ și Comunicarea ulterioară a Comisiei din 21 octombrie 2015² au prezentat un plan pentru aprofundarea Uniunii economice și monetare (UEM). Finalizarea Uniunii bancare este un element indispensabil al planului respectiv. UEM are nevoie de o Uniune bancară pe deplin funcțională, pentru a asigura o transmitere eficace a politicii monetare unice, o mai bună diversificare a riscurilor la nivelul statelor membre și o finanțare corespunzătoare a economiei. În plus, finalizarea Uniunii bancare va consolida stabilitatea financiară a UEM, restabilind încrederea în sectorul bancar printr-un set de măsuri care vizează atât partajarea, cât și reducerea riscurilor.

În decursul ultimilor ani, UE a pus în aplicare o agendă substanțială de reforme ale sectorului financiar. În acest context, cadrul de reglementare aplicabil băncilor a fost consolidat pe baza unor norme comune, care garantează o reglementare mai coerentă și o supraveghere de înaltă calitate la nivelul întregii UE. Acest cadru va stimula adoptarea unui comportament mai responsabil în sectorul bancar. De exemplu:

- Directiva privind cerințele de capital IV (CRD IV) și Regulamentul privind cerințele de capital (CRR) au introdus cerințe prudențiale mai stricte pentru bănci, pe baza unor noi standarde globale. Astfel, capacitatea băncilor de a absorbi șocurile economice și financiare a fost îmbunătățită prin sporirea calității și a cantității capitalului, prin extinderea acoperirii riscurilor, prin reducerea efectului de levier și prin îmbunătățirea guvernanței și a transparenței.
- Un nou cadru de redresare și rezoluție destinat băncilor care sunt în curs de a intra în dificultate sau sunt susceptibile de a intra în dificultate a fost instituit în conformitate cu Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD). Acest cadru va permite statelor membre să îi protejeze pe contribuabili prin gestionarea crizelor bancare într-un mod mai prompt și mai bine reglementat.
- Directiva privind sistemele de garantare a depozitelor (DGSD) a îmbunătățit funcționarea sistemelor naționale de garantare a depozitelor (SGD), armonizând

¹ Raportul președinților Parlamentului European, Consiliului European, Comisiei Europene, Eurogrupului și Băncii Centrale Europene privind finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei.
A se vedea: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_ro.pdf.

² Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Banca Centrală Europeană privind măsurile care trebuie întreprinse în vederea finalizării Uniunii economice și monetare.
A se vedea: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/RO/1-2015-600-RO-F1-1.PDF>.

nivelul lor de acoperire, consolidând mecanismele de finanțare ale acestora și scurtând termenele de plată.

Acest cadru de reglementare consolidat (cadrul unic de reglementare) constituie baza comună pentru piața unică a celor 28 de state membre, dar și pentru Uniunea bancară.

Unul dintre obiectivele esențiale ale Uniunii bancare constă în inversarea tendinței de fragmentare a piețelor financiare, care a apărut odată cu criza monedei euro, prin slăbirea legăturii dintre bănci și entitățile lor suverane de la nivel național (legătură prin care intrarea în dificultate a unei bănci poate periclita finanțele publice, iar dificultățile întâmpinate de entitățile suverane pot destabiliza băncile). Pentru a atinge acest obiectiv, s-a decis că supravegherea, rezoluția și fondurile de rezoluție ale marilor bănci trebuie gestionate la nivelul Uniunii bancare.

În acest scop, au fost instituite Mecanismul unic de supraveghere (MUS) și Mecanismul unic de rezoluție (MUR) – primii doi piloni ai Uniunii bancare. MUS a devenit operațional în noiembrie 2014 și permite deja o supraveghere prudențială independentă și uniformă. MUR va fi pe deplin operațional începând din ianuarie 2016, moment în care vor demara și contribuțiile la Fondul unic de rezoluție (FUR). Cu toate acestea, la trei ani după ce Consiliul European a convenit asupra unei foi de parcurs pentru finalizarea UEM, bazată pe o integrare mai profundă și pe sprijin reciproc³, cel de al treilea pilon al Uniunii bancare, și anume un sistem comun de garantare a depozitelor, lipsește încă. În plus, s-a convenit că Uniunea bancară ar trebui să dispună de un mecanism comun de protecție fiscală eficace la care să se recurgă doar în ultimă instanță, însă preparativele în acest domeniu nu au început încă (a se vedea secțiunea 3.2 de mai jos).

În prezent, trebuie întreprinse acțiuni pentru a asigura aplicarea deplină și corectă a elementelor în vigoare ale Uniunii bancare și punerea în aplicare a elementelor care lipsesc. Statele membre au convenit să doteze FUR cu un mecanism eficace de finanțare-punte până în ianuarie 2016 și să instituie mecanismul comun de protecție fiscală cel mai târziu până la sfârșitul anului 2023⁴. Mai recent, Raportul celor cinci președinți a propus o serie de măsuri menite să finalizeze Uniunea bancară, care au fost urmate de o comunicare a Comisiei axată pe patru cerințe principale:

1. transpunerea și punerea în aplicare integrală și rapidă a dispozițiilor legale asupra cărora s-a convenit deja (în special BRRD și DGSD – a se vedea secțiunea 2 de mai jos);
2. un acord rapid asupra unui mecanism eficace de finanțare-punte pentru FUR, precum și asupra unui mecanism comun de protecție fiscală care ar trebui să fie neutru din punct de vedere fiscal pe termen mediu; cu alte cuvinte, banii contribuabililor care ar fi utilizați ar urma să fie rambursați ulterior de către bănci;

³ Concluziile Consiliului European cu privire la finalizarea UEM, adoptate la data de 14 decembrie 2012. A se vedea http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ A se vedea declarația Eurogrupului și a Consiliului ECOFIN din decembrie 2013.

3. o propunere legislativă privind un Sistem european de garantare a depozitelor (EDIS), precum și
4. un efort depus în paralel pentru a reduce și mai mult riscurile din sectorul bancar și pentru a slăbi legătura dintre bănci și entitățile lor suverane.

Prezenta comunicare însoțește propunerea legislativă a Comisiei referitoare la instituirea EDIS, plasând-o în contextul mai larg al finalizării Uniunii bancare și al adoptării măsurilor suplimentare necesare de partajare și de reducere a riscurilor din sectorul bancar.

2. Punerea în aplicare a cadrului unic de reglementare pentru Uniunea bancară

CRD IV/CRR, BRRD și DGSD furnizează cadrul unic de reglementare pentru Uniunea bancară. Toate aceste acte legislative au fost adoptate în 2014 și trebuie să fie transpuse acum în dreptul național pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a Uniunii bancare. În timp ce pachetul CRD IV/CRR a fost transpus integral de către toate statele membre, unele state membre – inclusiv unele dintre țările care participă la Uniunea bancară – nu și-au îndeplinit încă obligațiile de transpunere integrală a BRRD și a DGSD, ale căror termene de transpunere (31 decembrie 2014 și, respectiv, 3 iulie 2015) au fost depășite. Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva mai multor state membre la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În acest context, Comisia a solicitat ratificarea Acordului interguvernamental privind FUR până la data de 30 noiembrie; unele state membre nu au finalizat încă procedura de ratificare. Se prevede că majoritatea statelor membre își vor îndeplini angajamentele în materie de transpunere și de ratificare până la sfârșitul anului 2015, însă credibilitatea Uniunii bancare depinde de respectarea tuturor angajamentelor juridice⁵ ale statelor membre participante. Între timp, Comisia va asigura și adoptarea în timp util a legislației secundare necesare pentru punerea în aplicare a Uniunii bancare, cum ar fi dispozițiile privind recapitalizarea internă prevăzute de BRRD.

3. Un mecanism de finanțare-punte pentru FUR și un mecanism comun de protecție fiscală

3.1 Un mecanism de finanțare-punte

Băncile vor începe să contribuie la FUR în 2016, însă acest fond nu va atinge volumul definitiv de aproximativ 55 de miliarde EUR până în 2024. Contribuțiile vor fi

⁵ La 24 noiembrie 2015, 11 state membre nu transpuseseră încă Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare sau o transpuseseră doar parțial: Belgia, Cipru, Italia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Republica Cehă, România, Slovenia, Suedia și Țările de Jos.

La 24 noiembrie 2015, 15 state membre nu transpuseseră încă Directiva privind sistemele de garantare a depozitelor sau o transpuseseră doar parțial: Belgia, Cipru, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Malta, Polonia, Republica Cehă, România, Slovenia, Suedia și Țările de Jos.

La 24 noiembrie 2015, Acordul interguvernamental nu fusese încă ratificat sau instrumentele de ratificare nu fuseseră încă depuse de 9 state membre: Belgia, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Malta și Slovenia.

mutualizate în mod progresiv, pe o perioadă de opt ani. Aceste caracteristici, asociate cu o structură complexă implicând compartimente naționale distincte pe parcursul tranziției spre o mutualizare deplină, vor limita capacitatea de împrumut a FUR în următorii ani. O preocupare majoră este reprezentată de faptul că FUR ar putea suferi constrângeri legate de capacitate, în special în primii ani de activitate, și s-ar putea să nu fie în măsură să furnizeze finanțarea necesară pentru una sau mai multe operațiuni de rezoluție bancară. În astfel de circumstanțe, statul membru sau statele membre în cauză ar avea obligația de a furniza fonduri pentru rezoluție, menținând astfel legătura dintre bănci și entitățile lor suverane de la nivel național.

Pentru a contracara riscul aferent unei capacități necorespunzătoare a FUR, statele membre participante evaluează posibilitatea instituirii unor linii de credit naționale pentru a sprijini compartimentele respective. Întrucât dimensiunea acestor compartimente va scădea odată cu mutualizarea progresivă a contribuțiilor, liniile de credit ale statelor membre ar urma să finanțeze, cu timpul, o parte tot mai restrânsă a FUR. Prin urmare, este esențial nu doar ca statele membre să ia măsurile necesare pentru a institui aceste linii de credit naționale înainte de 1 ianuarie 2016, dată la care Comitetul unic de rezoluție va deveni pe deplin operațional, ci și ca acestea să inițieze discuții referitoare la o linie de credit mutualizată mai consistentă, oferită prin intermediul Mecanismului european de stabilitate (MES).

3.2 Un mecanism comun de protecție fiscală la care să se recurgă doar în ultimă instanță

Buna funcționare a MUS și a MUR ar trebui să reducă în mod semnificativ probabilitatea intrării în dificultate a unor bănci și ar trebui să asigure scutirea contribuabililor de suportarea costurilor aferente unor eventuale rezoluții bancare. O protecție ulterioară este asigurată de gama largă de măsuri prudențiale care au fost adoptate în privința băncilor, pentru a consolida supravegherea și gestionarea crizelor, a îmbunătăți cantitatea și calitatea capitalului, a reduce concentrarea expunerilor la risc, a încuraja reducerea efectului de levier, a limita comportamentul prociclic al băncilor în materie de creditare, a consolida accesul la lichidități, a contracara riscurile sistemice legate de dimensiune, de complexitate și de interconexiuni, a întări încrederea deponenților și a încuraja o gestionare adecvată a riscurilor cu ajutorul unor norme privind guvernanța.

Cu toate acestea, nici măcar acest amplu set de măsuri prudențiale și de gestionare a crizelor nu este în măsură să elimine complet riscul recurgerii la fonduri publice pentru a consolida capacitatea financiară a fondurilor de rezoluție. Din acest motiv, statele membre au convenit că Uniunea bancară trebuie să dispună de un mecanism comun de protecție fiscală eficient, la care să se recurgă doar în ultimă instanță. Un astfel de mecanism ar presupune o mutualizare temporară a eventualelor riscuri fiscale legate de rezoluțiile bancare din Uniunea bancară. Cu toate acestea, utilizarea acestui mecanism de sprijin nu ar avea niciun impact fiscal pe termen mediu, întrucât fondurile publice utilizate ar urma să fie rambursate de-a lungul timpului de către bănci (prin contribuții *ex post* la FUR).

4. Un sistem european de garantare a depozitelor (EDIS)

4.1 Argumentele care stau la baza EDIS

Cu ocazia discuțiilor preliminare legate de Uniunea bancară, desfășurate în 2012, s-a avut în vedere instituirea unui sistem comun de garantare a depozitelor. În 2012, Comisia a propus ca modificarea Directivei existente privind SGD să includă obligativitatea luării cu împrumut și a dării cu împrumut reciproce între sistemele naționale de garantare a depozitelor. Această propunere nu a fost însă acceptată. Directiva privind SGD din 2014 a îmbunătățit sistemele naționale de garantare a depozitelor, reducând termenele de plată către deponenți și solicitând constituirea, până în 2024, a unor fonduri de garantare până la un nivel-țintă specificat. Directiva prevede, de asemenea, acorduri voluntare de împrumut între sistemele naționale, ca sprijin pentru lichiditate în caz de nevoie.

În pofida îmbunătățirilor introduse de directiva din 2014, în absența unui sistem comun de garantare a depozitelor pentru Uniunea bancară, deponenții rămân vulnerabili la șocurile locale majore, care ar putea depăși capacitatea sistemelor naționale de garantare a depozitelor. În același timp, condițiile de concurență din Uniunea bancară nu sunt echitabile pentru deponenți și pentru băncile care încearcă să atragă depozitele acestora. Diferențele dintre sistemele naționale de garantare a depozitelor pot contribui, de asemenea, la fragmentarea pieței, afectând capacitatea și disponibilitatea băncilor de a-și extinde operațiunile la nivel transfrontalier. Acest lucru ar putea avea un impact în special asupra alegerii de către bănci a structurii grupului la nivel transfrontalier (și anume, sucursale sau filiale), acestea optând pentru sistemul lor național de garantare a depozitelor (sucursală) sau pentru sistemul din țara-gazdă (filială), în funcție de soliditatea relativă a celor două sisteme în cauză.

EDIS ar spori reziliența Uniunii bancare în cazul unor noi crize financiare, prin reducerea vulnerabilității sistemelor naționale de garantare a depozitelor la șocuri locale majore și prin atenuarea ulterioară a legăturii dintre bănci și entitățile lor suverane de la nivel național. În aceste condiții, EDIS poate contribui la creșterea încrederii deponenților din întreaga Uniune bancară, reducând, astfel, riscul reprezentat de retragerile masive de depozite și sporind stabilitatea financiară. Acest sistem ar permite, de asemenea, îmbunătățirea cooperării dintre sistemele naționale de garantare a depozitelor pentru a face față intrării în dificultate a unor bănci la nivel transfrontalier. EDIS va promova încrederea deponenților, indiferent de locul în care își are sediul o bancă, ceea ce va favoriza instaurarea unor condiții de concurență echitabile și va consolida integrarea financiară. În toate aceste privințe, EDIS reprezintă completarea logică a transferului la nivelul Uniunii bancare al responsabilității în materie de supraveghere și rezoluție bancară. Întrucât responsabilitatea pentru supravegherea și rezoluția bancară este, în prezent, partajată ca urmare a MUS și a MUR, împrejurările în care un sistem național de garantare a depozitelor trebuie să îi ramburseze pe deponenții asigurați sau trebuie să contribuie la rezoluțiile bancare se sustrag, în mare măsură, controlului național. În consecință, Comisia a adoptat, alături de prezenta comunicare, o propunere legislativă privind EDIS.

4.3 Cum ar funcționa EDIS?

4.3.1 Fondul european de garantare a depozitelor

Va fi instituit un Fond european de garantare a depozitelor (denumit în continuare „Fondul de garantare a depozitelor”), care va fi diferit de FUR, pentru a completa fondurile naționale de garantare a depozitelor existente. Fondul de garantare a depozitelor va fi finanțat prin contribuțiile băncilor.

În etapa de reasigurare a EDIS, pe parcursul căreia riscurile rămân, în mare măsură, la nivel național, profilul de risc al unei anumite bănci este determinat în raport cu restul sistemului său bancar național. De îndată ce EDIS devine un sistem cu răspundere comună la nivelul Uniunii bancare (încă din primul an de coasigurare), profilul de risc al unei anumite bănci va fi determinat în raport cu toate băncile din Uniunea bancară. Acest lucru ar garanta faptul că EDIS ar rămâne, în general, neutru din punctul de vedere al costurilor pentru bănci și pentru sistemele naționale de garantare a depozitelor, evitând astfel eventuale complicații în determinarea profilurilor de risc ale băncilor în faza de demarare a Fondului de garantare a depozitelor.

Unul dintre principiile fundamentale este că niciuna dintre fazele EDIS nu ar trebui să antreneze creșterea costurilor totale aferente sectorului bancar în raport cu obligațiile actuale prevăzute de Directiva privind SGD din 2014. Cu alte cuvinte, EDIS va îmbunătăți eficiența economică a mecanismelor existente de garantare a depozitelor în Uniunea bancară, punând în comun, progresiv, fondurile disponibile pentru rambursări, fără a fi necesar să se recurgă la o majorare globală a contribuțiilor băncilor. Contribuțiile băncilor la EDIS vor fi deduse din contribuțiile acestora la sistemele naționale de garantare a depozitelor. Contribuțiile la sistemele naționale vor fi reduse progresiv, în paralel cu majorarea contribuțiilor la EDIS.

Ar fi necesar să existe o autoritate puternică și independentă la nivelul Uniunii bancare pentru a administra EDIS, pentru a stabili contribuțiile ajustate în funcție de risc ale băncilor, pentru a monitoriza intrările și pentru a gestiona rambursările. Acest rol ar putea fi îndeplinit de Comitetul unic de rezoluție (denumit în continuare „comitetul”), a cărui structură de guvernare ar urma să fie adaptată în mod corespunzător noilor sale sarcini legate de SGD, pentru a putea gestiona orice potențial conflict de interese între funcția de rezoluție și cea de garantare a depozitelor. Acest comitet ar putea să administreze atât FUR, cât și Fondul de garantare a depozitelor, ceea ce ar crea sinergii în cazul combinării responsabilităților în materie de rezoluție și de garantare a depozitelor. Acest lucru ar trebui să asigure coerența, eficiența și rapiditatea procesului decizional. Comitetul ar deveni astfel primul punct de contact fundamental în cazul unei crize, ceea ce i-ar permite acestuia să gestioneze rapid crizele, limitând astfel posibilitățile de contagiune. Cu toate acestea, ar fi necesar să se preîntâmpine eventualele conflicte de interese, asigurând separarea adecvată a Fondului de garantare a depozitelor de FUR.

4.3.2 Trecerea de la reasigurare la coasigurare

Propunerea referitoare la EDIS include abordarea de tip „reasigurare” și cea de tip „coasigurare” ca etape succesive: s-ar trece de la abordarea de tip „reasigurare” la un sistem de coasigurare în care rata de mutualizare ar crește treptat, până când s-ar ajunge la un sistem de „asigurare completă”. Comisia propune ca EDIS să se bazeze, inițial, pe principiul reasigurării, evitând o mutualizare deplină a riscurilor pe termen scurt.

Pentru a limita răspunderea aferentă Fondului de garantare a depozitelor, pentru a reduce hazardul moral la nivel național și pentru a soluționa eventualele diferențe în ceea ce privește nivelul de capitalizare al sistemelor naționale de garantare a depozitelor existente, în faza de reasigurare, sistemul național de garantare a depozitelor ar putea avea acces la Fondul de garantare a depozitelor numai dacă statele membre respectă pe deplin obligațiile care le revin în temeiul Directivei privind SGD, cu condiția ca sistemul național să își fi epuizat toate resursele proprii și să fi respectat Directiva privind SGD. În plus, Fondul de garantare a depozitelor ar acoperi numai o parte din fiecare rambursare, furnizând asistență sistemului național de garantare a depozitelor până la un anumit procent din deficitul cu care se confruntă SGD și în limita unui plafon global precis. Aceste condiții pentru obținerea de asistență din partea Fondului de garantare a depozitelor sunt necesare pentru a înlătura riscul moral și pentru a exclude atât posibilele „avantaje ale primului venit”, cât și posibilitatea ca un sistem național de garantare a depozitelor să obțină un sprijin mai consistent din partea EDIS pentru simplul motiv că nu au fost luate măsuri pentru a constitui fonduri naționale suficiente. Statele membre ar trebui să continue să își consolideze sistemele naționale de garantare a depozitelor. Întrucât rambursările efectuate prin Fondul de garantare a depozitelor ar depinde de respectarea DGSD, sistemul ar oferi statelor membre stimulente suplimentare pentru ca acestea să respecte pe deplin DGSD. Această măsură de salvagardare ar asigura faptul că sistemele de garantare a depozitelor nu recurg la EDIS în momentul în care și-au epuizat propriile resurse. Mai mult, se prevăd, de asemenea, plafoane pentru intervenția EDIS, pentru a evita ca acesta din urmă să fie epuizat ca urmare a diferitelor rambursări efectuate.

Această abordare de tip „reasigurare” ar slăbi legătura dintre bănci și entitățile lor suverane de la nivel național, însă nu ar oferi o asigurare globală la care să poată recurge sistemele naționale și nici nu ar garanta că toate depozitele retail din Uniunea bancară ar beneficia de un nivel de protecție echivalent.

Astfel, după o fază de funcționare ca sistem de reasigurare, EDIS ar deveni, treptat, un sistem mutualizat („coasigurare”), care ar fi încă supus unor limite și unor măsuri de salvagardare corespunzătoare, pentru a oferi, până în 2024, o asigurare completă. Până în 2024, contribuția relativă a Fondului de garantare a depozitelor la rambursarea deponenților ar crește treptat până la 100 %, implicând asigurarea completă a riscurilor deponenților din întreaga Uniune bancară.

Principala diferență dintre abordarea de tip „reasigurare” și cea de tip „coasigurare” ar consta în faptul că, în virtutea coasigurării, rambursările ar fi partajate între sistemele naționale de garantare a depozitelor și Fondul de garantare a depozitelor, începând de la primul euro pierdut. Cu toate acestea, cele două abordări ar avea multe caracteristici

comune, astfel încât trecerea de la una la alta nu ar trebui să pună probleme majore din punct de vedere operațional. În special, în cazul ambelor abordări, rambursările efectuate din Fondul de garantare a depozitelor ar continua să depindă de conformitatea sistemelor naționale de garantare a depozitelor cu DGSD, iar sistemele naționale ar fi obligate să ramburseze EDIS în cazul în care ar primi, ulterior, contribuții din partea băncilor naționale și/sau fonduri provenind din proceduri de insolvență.

Arhitectura EDIS ar reproduce construcția tipică a Uniunii bancare: un cadru de reglementare unic constituit de Directiva privind SGD în vigoare, pentru toate cele 28 de state membre, completat de EDIS, care ar fi obligatoriu pentru statele membre din zona euro și ar fi deschis statelor membre care nu fac parte din zona euro, dar care doresc să participe. Având în vedere legăturile strânse dintre EDIS și autoritățile unice de supraveghere și de rezoluție, statele membre care nu fac parte din zona euro și care aderă la Uniunea bancară ar fi obligate să participe la toate cele trei componente ale Uniunii bancare.

În cele din urmă, Comisia se va asigura că nu vor apărea denaturări pe piața unică, aplicând în mod coerent normele privind ajutoarele de stat. Fondurile utilizate de către SGD, inclusiv Fondul de garantare a depozitelor, pentru rambursarea deponenților ca urmare a indisponibilității depozitelor garantate în conformitate cu Directiva privind SGD nu sunt considerate a fi ajutor de stat și nici ajutor din partea fondului. Cu toate acestea, în cazul în care aceste fonduri sunt utilizate pentru restructurarea instituțiilor de credit și constituie ajutor de stat sau ajutor din partea fondului, ele trebuie să respecte articolul 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și, respectiv, articolul 19 din Regulamentul privind MUR, astfel cum a fost modificat. În plus, Comisia se așteaptă, mai ales din cauză că termenele au expirat deja, ca BRRD și toate normele sale aplicabile să fie pe deplin transpuse de către toate statele membre și să fie puse în aplicare de către autoritățile responsabile cu procedurile de rezoluție cu mult timp înainte de intrarea în vigoare a EDIS.

5. Reducerea suplimentară a riscurilor în Uniunea bancară

Comisia este hotărâtă să reducă și mai mult riscurile și să asigure condiții de concurență echitabile în Uniunea bancară, prin slăbirea legăturii dintre bănci și entitățile lor suverane de la nivel național. În ceea ce privește anumite măsuri specifice de reducere a riscurilor, este esențial să se reitereze importanța punerii în aplicare a măsurilor convenite: prioritatea absolută este asigurarea faptului că statele membre transpun integral BRRD și DGSD. În acest scop, au fost inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre în cauză. De asemenea, Comisia a recomandat insistent statelor membre să ratifice Acordul interguvernamental privind contribuțiile băncilor la FUR.

Un mecanism adecvat de finanțare-punte pentru FUR, un mecanism comun de protecție fiscală și un sistem comun de garantare a depozitelor ar asigura funcționarea optimă a Uniunii bancare. Aceste măsuri au în comun faptul că atenuează legătura dintre bănci și entitățile suverane de la nivel național, datorită partajării riscurilor între toate statele

membre din Uniunea bancară. Cu toate acestea, partajarea riscurilor care derivă din aceste măsuri trebuie să fie însoțită de măsuri de reducere a riscului în sistemul bancar, adoptate în diferitele etape ale instituirii EDIS. În vederea mutualizării costurilor legate de intrarea în dificultate a unor bănci și de insolvența băncilor, este esențial ca riscul aferent suportării unor astfel de costuri să fie redus la maximum. Această problemă nu este nouă, numeroase măsuri de anvergură fiind adoptate deja pentru a reduce asemenea riscuri (a se vedea secțiunea 1 de mai sus). Într-adevăr, BCE a confirmat faptul că bilanțurile băncilor care au făcut obiectul evaluării sale cuprinzătoare din 2014 sunt în prezent suficient de reziliente, chiar și în eventualitatea unor grave tensiuni economice și financiare. Cu toate acestea, în paralel cu lucrările aferente instituirii EDIS, va fi necesar să se întreprindă măsuri suplimentare de reducere a riscurilor.

- În primul rând, sunt necesare măsuri suplimentare pentru a garanta că MUS poate să funcționeze cât mai eficace cu putință. Chiar dacă MUS este operațional de peste un an și s-a impus rapid drept organul unic de supraveghere al Uniunii bancare, este necesar să se reducă opțiunile și puterea discreționară în ceea ce privește aplicarea normelor prudențiale la nivel național. În acest context, se înregistrează progrese substanțiale în privința eliminării multora dintre aceste opțiuni și competențe discreționare referitoare la normele microprudențiale (și anume în CRD IV și CRR) care se aplică băncilor aflate sub responsabilitatea MUS: la 11 noiembrie 2015, MUS a lansat o consultare publică privind armonizarea exercitării opțiunilor și a puterii discreționare în materie de supraveghere în Uniunea bancară⁶. Unele dintre opțiunile și competențele discreționare restante pot să fie însă eliminate cu ajutorul unor măsuri de reglementare ale UE. Comisia va colabora cu statele membre și va acționa în strânsă coordonare cu MUS pentru a propune măsuri de reglementare menite să alinieze, dacă este cazul, exercitarea opțiunilor și a puterii discreționare la nivel național. Pe parcursul procesului de revizuire a MUS, Comisia va examina funcționarea acestui mecanism și în alte domenii și va avea în vedere posibile îmbunătățiri. Referitor la opțiunile și la competențele discreționare în aplicarea normelor macroprudențiale la nivel național, Comisia va lua, de asemenea, în considerare posibilitatea unor revizui ale regimului actual, păstrând totodată flexibilitatea necesară pentru a face față circumstanțelor specifice fiecărei țări.
- În al doilea rând, armonizarea sistemelor naționale de garantare a depozitelor va trebui să progreseze în paralel cu instituirea EDIS. Această armonizare va fi esențială pentru buna funcționare a EDIS pe parcursul etapei de asigurare completă. Chiar dacă Directiva privind SGD din 2014 a introdus măsuri de armonizare suplimentare, persistă totuși unele diferențe semnificative între sistemele naționale de garantare a depozitelor. Ar fi oportun ca aceste diferențe să fie abordate în contextul Uniunii bancare. În cadrul propunerii privind EDIS, accesul la acoperirea oferită de sistem presupune respectarea unor cerințe pe deplin armonizate în materie de finanțare.
- În al treilea rând, Comitetul unic de rezoluție trebuie să poată funcționa cât mai eficace cu putință. Comitetul, care va fi pe deplin operațional începând din 2016, a depus eforturi, încă din martie 2015, pentru a elabora planuri de rezoluție pentru

⁶ A se vedea: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

băncile aflate sub responsabilitatea sa. Este esențial ca acesta să poată reacționa în timp util și în mod eficace în cazul în care o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, astfel încât să garanteze stabilitatea financiară și să limiteze costurile potențiale pentru întregul sector bancar și pentru contribuabili. În acest scop, va fi crucial să se dispună de elemente de pasiv corespunzătoare care să poată face obiectul unei recapitalizări interne prin punerea în aplicare corectă a cerinței minime privind fondurile proprii și pasivele eligibile (CMPE). În plus, cerința referitoare la capacitatea totală de absorbție a pierderilor a fost elaborată la nivel internațional de Consiliul pentru Stabilitate Financiară. Comisia va prezenta o propunere legislativă în 2016, astfel încât capacitatea totală de absorbție a pierderilor să poată fi pusă în aplicare până la termenul convenit, și anume în 2019. Punerea în aplicare a acestei capacități ar reprezenta o cerință minimă armonizată suplimentară care ar garanta faptul că băncile dispun de capacități suficiente de absorbție a pierderilor și de recapitalizare. FUR ar trebui, de asemenea, să înceapă să funcționeze fără probleme, contribuțiile din partea tuturor băncilor vizate trebuind să îi parvină integral fondului în termenul stabilit, și anume începând din 2016.

- În al patrulea rând, este esențial ca fondurile publice utilizate pentru susținerea unui sector bancar solvabil și rezilient să fie reduse la minimum și să fie disponibile doar în ultimă instanță. În acest scop, normele de recapitalizare internă prevăzute de BRRD trebuie aplicate coerent, astfel încât costurile aferente rezoluției băncilor în curs de a intra în dificultate sau a celor susceptibile de a intra în dificultate să fie suportate în primul rând de către acționarii și creditorii acestora. În măsura în care se recurge la fonduri publice sau la FUR, aplicarea normelor UE privind ajutoarele de stat și a celor privind ajutoarele din partea fondului va fi crucială. Prin urmare, va continua controlul aplicării acestor norme, pentru a se asigura o utilizare minimă a fondurilor publice prin măsuri corespunzătoare de repartizare a sarcinilor, viabilitatea băncilor care beneficiază de ajutor și lipsa denaturărilor concurenței pe piața internă.
- În al cincilea rând, este necesară o mai mare convergență a legislației în materie de insolvență și a procedurilor de restructurare la nivelul statelor membre, astfel cum s-a indicat în Planul de acțiune privind edificarea unei Uniuni a piețelor de capital, prezentat de Comisie la 30 septembrie 2015⁷. Ineficiența legislațiilor în materie de insolvență și divergențele dintre acestea îngreunează evaluarea și gestionarea riscului de credit. Comisia va lua în considerare posibilitatea de a înainta propuneri pentru a spori securitatea juridică și pentru a încuraja restructurarea în timp util a debitorilor care se află în dificultate financiară, ceea ce este deosebit de relevant pentru reușita strategiilor menite să soluționeze problema creditelor neperformante în unele state membre. În contextul Semestrului european, Comisia le va solicita, de asemenea, statelor membre să acorde o atenție sporită soluționării creditelor neperformante, îndemnându-le, printre altele, să adapteze regimurile de insolvență prin prisma celor mai bune practici.

⁷ A se vedea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0468&rid=1>.

- În al șaselea rând, ar trebui să fie puse în aplicare o serie de măsuri prudențiale specifice suplimentare care să abordeze deficiențele identificate. Aceste măsuri cuprind celelalte elemente ale cadrului de reglementare asupra căruia s-a convenit în cadrul Comitetului de la Basel și, în special, măsuri ce vizează limitarea efectului de levier al băncilor, garantarea unei finanțări bancare stabile și creșterea comparabilității activelor ponderate în funcție de risc. Ca urmare a rezultatelor discuțiilor din Comitetul de la Basel, Comisia intenționează să prezinte propuneri de modificare a CRD IV/CRR.
- În fine, ar trebui să se reevalueze gradul de adecvare a tratamentului prudențial al expunerilor băncilor la riscul suveran. În prezent, lucrări referitoare la aceste chestiuni sunt în curs la nivel internațional. În acest context, Raportul celor cinci președinți evocă posibilitatea introducerii unor limite pentru expunerile băncilor la anumite entități suverane, ca un mijloc menit să garanteze că riscul suveran global al acestora este suficient de diversificat. Comisia va prezenta propunerile necesare referitoare la tratamentul prudențial al entităților suverane, ținând seama de analiza cantitativă în curs de elaborare de către Comitetul economic și financiar și Comitetul de la Basel și acordând o atenție deosebită aspectelor legate de stabilitatea financiară.

6. Concluzii

Uniunea bancară a fost instituită în primul rând ca răspuns la criza financiară care s-a transformat într-o criză a datoriilor suverane, în special în zona euro. Întrucât criza a fost provocată de legătura dintre bănci și entitățile lor suverane naționale, suprimarea acestei legături directe a devenit, un obiectiv fundamental în asamblarea diferitelor elemente ale Uniunii bancare. Chiar dacă unele componente ale Uniunii bancare sunt deja sau vor deveni în curând operaționale, construcția finală este în mod evident incompletă. Astfel cum s-a subliniat în Raportul celor cinci președinți și în prezenta comunicare, unul dintre elementele care lipsesc este un sistem comun de garantare a depozitelor.

Comisia propune, așadar, un sistem comun de garantare a depozitelor pentru Uniunea bancară, bazat pe o abordare de tip „reasigurare”, care se va transforma progresiv, după un număr de ani, într-un sistem de asigurare completă. Statele membre ar trebui, de asemenea, să demareze lucrările în vederea consolidării mecanismului de finanțare-punte convenit pentru FUR și să elaboreze un mecanism comun de protecție fiscală. Aceste măsuri destinate finalizării Uniunii bancare se înscriu, în mod logic, în contextul eforturilor de aprofundare a UEM. Toate aceste măsuri atenuează legătura dintre bănci și entitățile suverane din diferitele state membre, datorită partajării riscurilor între toate statele membre care fac parte din Uniunea bancară. Ele favorizează astfel realizarea obiectivului principal al Uniunii bancare. Cu toate acestea, partajarea riscurilor care decurge din măsurile menite să consolideze Uniunea bancară trebuie să fie însoțită de măsuri de reducere a riscurilor vizând suprimarea, în mod mai direct, a legăturii dintre bănci și entitățile suverane.

Comisia va depune eforturi pentru a se asigura că vor fi adoptate măsuri ulterioare de reducere a riscului, inclusiv eventuale modificări normative necesare, în paralel cu lucrările în curs pentru instituirea EDIS.

Comisia va continua dialogul cu Parlamentul European, cu statele membre și cu toate părțile interesate în ceea ce privește pachetul global referitor la EDIS și la măsurile de reducere a riscurilor.