

NOTĂ - SINTEZĂ

„Raportul Băncii Mondiale privind activitatea Autorității de Supraveghere Financiară”

În condițiile necesității întăririi capacității instituționale a Autorității de Supraveghere Financiară, a consolidării rolului de autoritate pe piețele reglementate, la nivelul A.S.F. a fost demarat un proces complex de reorganizare și recalibrare a funcțiilor organizației.

Pornind de la implicațiile și rezultatele estimate în urma aplicării recomandărilor și standardelor de eficiență și performanță, adoptarea și implementarea soluțiilor de reorganizare instituțională au la bază atât recomandările formulate de instituții și organisme internaționale cu vastă expertiză în construcția și consolidarea capacității instituționale, cât și cerințele și constrângerile impuse de dinamica piețelor reglementate și de bunele practici europene în domeniu.

În aceste condiții, una din cele mai complete analize realizate asupra reformei instituționale a Autorității de Supraveghere Financiară, a fost realizată de Banca Mondială. Documentul rezultat conține o serie de constatări, evaluări, propuneri și concluzii care au în vedere adoptarea și implementarea de măsuri pe **trei paliere distincte: organizațional, normativ și strategic.**

Trebuie subliniat faptul că evaluarea realizată de Banca Mondială este compatibilă și complementară cu analizele efectuate de organismele de audit solicitate de A.S.F. să sprijine procesul de reorganizare și consolidare a capacității instituționale, respectiv cu cele ale Băncii Naționale a României, PricewaterhouseCoopers Audit, Deloitte, Hay Group și Țuca Zbârcea & Asociații.

De asemenea, o parte din recomandările formulate de experții organismelor invocate mai sus au fost deja implementate sau sunt în curs de implementare ca și componente ale strategiei interne de transformare a Autorității de Supraveghere Financiară.

Conform Raportului Băncii Mondiale, principalele elemente identificate sunt prezentate mai jos:

I. Sectorul Instrumentelor și Investițiilor Financiare

II. Sectorul Asigurări-Reasigurări

III. Sectorul Sistemului de Pensii Private

IV. Arhitectura instituțională

I. În ceea ce privește gradul de reglementare al **Sectorului Instrumentelor și Investițiilor Financiare**, acesta este considerat în cadrul Raportului ca fiind prea complex, necesitând un proces de revizuire pentru a permite dezvoltarea pieței, existând mai multe zone de reglementare vizate de modificare.

Astfel, procedura de inițiere și derulare a ofertelor publice pentru societățile la care statul este acționar se impune a fi eficientizată. Procesul de derulare a ofertelor ar trebui simplificat, prin listările recente fiind deja aduse îmbunătățiri considerabile. De asemenea, ar trebui revăzută prevederea legală care restricționează companiile în a achiziționa dețineri la alte companii în care statul este acționar cu peste 33% din acțiuni. Se recomandă ca *free float*-ul acțiunilor tranzacționate pe piață la aceste societăți să fie adus la nivelul de 25%, conform cerințelor actuale.

În ceea ce privește obligațiunile corporative, Banca Mondială recomandă instituirea unui cadru legal distinct de cel aplicabil acțiunilor.

De asemenea, prevederile care vizează accesibilitatea pieței pentru investitorii străini, printre care procedurile de deschidere de cont, cerința de desemnare a unui reprezentant fiscal și modalitățile de exercitare a drepturilor de vot ar trebui reanalizate. De altfel, având în vedere identificarea celor 8 *bariere* sistemice în calea dezvoltării pieței de capital moderne în România, așa cum au fost constatate și enumerate de către Coaliția pentru Dezvoltarea României, se recomandă ajustarea cadrului legal pentru eliminarea acestor bariere.

Un alt aspect avut în vedere în cadrul Raportului este cel referitor la statutul pieței RASDAQ, domeniu în care se recomandă încadrarea emitenților pe o piață reglementată sau pe un sistem alternativ și clarificarea responsabilităților de supraveghere ale A.S.F. cu privire la acest sector.

Un domeniu pe care s-a insistat în mod special în cadrul Raportului are în vedere organizarea activității de reglementare a A.S.F., dimensiune care trebuie revăzută. În acest sens, se recomandă îmbunătățirea procesului de consultare în elaborarea normelor, atât la

nivel intern, între structurile și specialiștii A.S.F., cât și la nivel extern, în principal în ceea ce privește consultarea actorilor de pe piață.

Cu privire la autorizarea și monitorizarea entităților reglementate, echipa Băncii Mondiale consideră că eșecurile recente demonstrează vulnerabilități ale activității de supraveghere. În acest sens, se aduce în discuție cazul Harinvest a cărui gestionare a relevat deficiențe la nivelul procedurilor și funcționării Depozitarului Central. Astfel, se recomandă introducerea unor instrumente IT performante care să permită automatizarea verificărilor echipei de supraveghere. De asemenea, se recomandă o mai bună coordonare între diferitele echipe interne ale A.S.F. și o concentrare pe monitorizarea riscurilor activității intermediarilor, în special riscurile operaționale.

Pentru dezvoltarea pieței de capital este recomandată înființarea unei contrapărți centrale .

II. În cazul **Sectorului Asigurări-Reasigurări**, Raportul atrage atenția asupra conjuncturii financiare a patru societăți de asigurare care par să fie în insolvență, cea mai gravă fiind situația ASTRA.

În acest sens, se arată faptul că au existat indicii privind deteriorarea condițiilor în cazul acestor societăți: rezervele de daună nu au înregistrat o creștere proporțională cu creșterea volumului primelor, creșterea excesivă a volumului primelor s-a făcut pe seama unei politici de subtarifare care a pus în dezavantaj alte societăți pe piață; numărul de reclamații din partea asiguraților a crescut foarte mult. Aceste semnale și alte informații au fost aduse în atenția fostei autorități de supraveghere, respectiv Comisia de Supraveghere a Asiguraților.

Recomandările care vizează A.S.F. au în vedere o concentrare a verificărilor prin inspecții la societățile de asigurare ținând cont de numărul și conținutul reclamațiilor primite. De asemenea, se recomandă A.S.F. trecerea de la o supraveghere formală la o supraveghere orientată pe managementul riscurilor.

În acest sens, se recomandă A.S.F. asigurarea unei continuități în activitatea de control, echipele ce vor fi desemnate pe fiecare societate vor urmări în timp evoluția societăților, pentru a se evita disfuncții în procesul de supraveghere. O atenție specială trebuie acordată tranziției la cerințele Solvabilitate II, recomandându-se ca personalul de supraveghere al A.S.F. să beneficieze de instruire intensivă cu privire la noile cerințe.

În Raport se analizează statutul Fondului de Garantare a Asiguraților care în prezent s-a constituit și funcționează în cadrul A.S.F., și care ar trebui să fie organizat ca o entitate cu personalitate juridică, independentă.

O oportunitate identificată în Raport pentru piața din România vizează asigurările de sănătate, recomandându-se, în acest sens, ca A.S.F. să consulte autorități similare din alte state pentru a identifica și elimina eventuale neajunsuri ale cadrului legal care ar putea limita dezvoltare a pieței pentru astfel de produse.

Referitor la asigurările pentru risc de catastrofă, Raportul recomandă ca A.S.F. să aibă în vedere runde de discuții cu autoritățile locale pentru a crește nivelul de acoperire în cazul riscului de cutremur, indicând că, dacă un astfel de risc se va produce, va avea un impact semnificativ asupra bugetului de stat.

III. Fondurile de pensii administrate privat și fondurile de pensii facultative (pilonii II și III), reglementate și supravegheate de către A.S.F., au funcționat cu succes încă de la reformarea sistemului de pensii din România prin introducerea, în 2007, a abordării problematicei celor trei piloni, în special din perspectiva siguranței, dar profitul obținut de participanți de pe urma contribuțiilor realizate a fost sub nivelul optim. Această situație se datorează, parțial, gradului redus de experiență a companiilor care administrează fondurile de pensii, obligate să respecte reglementările stricte în domeniu, sub o supraveghere riguroasă a autorității.

În ceea ce privește rolul Autorității, se recomandă o intensificare a colaborării și comunicării cu membrii legislativului în vederea evidențierii importanței pieței de pensii private ca alternativă sau chiar înlocuire a pensiilor gestionate de stat care constituie o povară fiscală semnificativă pentru buget. Această analiză a dinamicii sistemului actual de pensii trebuie actualizată periodic de A.S.F. și difuzată, în mod transparent, opiniei publice. De asemenea, se recomandă **revizuirea cadrului normativ, în sensul flexibilizării acestuia pentru a permite dezvoltarea și îmbunătățirea funcționării sistemului pensiilor private.**

Procesul de integrare a celor trei activități recent fuzionate în cadrul A.S.F. se dorește a fi intensificat în vederea asigurării unei supravegheri prudentiale a sectorului de pensii private corelate cu o amplificare a rolului de consolidare a pieței pensiilor private.

O recomandare pe termen mediu constă în reanalizarea taxelor și comisioanelor de reglementare în sensul reducerii acestora și evaluarea impactului acestor taxe asupra ratei de rentabilitate a fondurilor de pensii private.

A fost evidențiată creșterea progresivă a comisioanelor și taxelor pe care le suportă administratorii fondurilor de pensii private, fără o corelare cu o creștere corespunzătoare a comisioanelor percepute participanților. Aceste comisioane au fost stabilite printr-un regulament care nu a mai fost revizuit în acord cu dinamica pieței. Industria a semnalat că acel comision unic de gestionare a activelor pentru fiecare contribuitor în parte nu acoperă costurile totale de administrare. De aceea, pe termen mediu, se recomandă revizuirea structurii acestor taxe și comisioane și echilibrarea acestora la cerințele pieței, precum și revizuirea reglementărilor și impunerilor de raportare în sensul eliminării celor care nu aduc valoare adăugată.

Se recomandă revizuirea prevederilor privind nivelul garantat al randamentului fondului de pensie precum și al garanțiilor suplimentare, pornindu-se de la costurile și beneficiile unui astfel de sistem și de la echilibrul dintre acești indicatori. Obligativitatea asigurării beneficiului minim garantat dar și a ratei minime de rentabilitate determină un comportament investițional conservator, cu un grad de risc scăzut din partea administratorilor fondurilor de pensii private, ceea ce generează și profituri scăzute. În acest context, este indicat a fi promovate politici de investiții cu un grad de risc mai ridicat și cu un grad de rentabilitate corespunzător. **Un astfel de demers ar trebui susținut printr-o campanie de educație financiară în rândul opiniei publice.**

Politica de investiții a fondurilor private de pensii este axată, în prezent, în cea mai mare parte, pe instrumente financiare cu risc scăzut sau mediu. De aceea, pe termen scurt este indicată revizuirea politicii de investiții a fondurilor private de pensii, în sensul diversificării activelor, a creșterii ponderii deținerilor de instrumente financiare derivate sau permiterea tranzacțiilor pe piața over-the-counter.

De asemenea, se propune constituirea unor modele unitare de referință care să conțină criterii de calcul pentru măsurarea și ierarhizarea nivelului de performanță a fiecărui fond de pensii.

Este încurajată instituirea mai multor categorii de fonduri de pensii adaptabile ciclului de viață a participantului. Astfel, politica de investiții ar fi mai bazată pe o expunere

ridicată și un grad crescut de risc în cazul contribuitorilor tineri și ar deveni din ce în ce mai conservatoare, reducându-se riscul investițional cu cât aceștia se apropie de momentul pensionării. În acest context, ar trebui gândită și rata minimă garantată.

Obligativitatea creării provizioanelor tehnice, menite să compenseze eventuale pierderi, dublată de cerința contribuției către Fondul de Garantare, sub stricta supraveghere a autorității, se dovedesc a fi excesive pentru administratorii fondurilor de pensii private, afectându-le gradul de rentabilitate. **Se recomandă o relaxare a acestor condiții, precum și o modificare a modalității de calcul a provizioanelor tehnice, constituite, în prezent, din proiecții de venit.**

În cazul pilonului III al pensiilor facultative, se evidențiază necesitatea ca în cazul angajatorilor să se asigure unele condiții avantajoase de impozitare, precum și stimularea implicării acestora prin contribuții deductibile fiscal. Experiența altor state cu un sistem similar arată că angajatorii sunt dispuși să contribuie la sistemul pensiilor facultative pentru angajații lor numai atunci când nu există sarcini fiscale care să-i greveze. Concesiile fiscale actuale (400 euro pe an atât pentru angajat, cât și pentru angajator) nu se dovedesc suficient de motivante. **Raportul recomandă inițierea de către A.S.F. a unor discuții cu Ministerul Finanțelor Publice și cu A.N.A.F. în vederea simplificării procedurilor și a creșterii ponderii stimulentele fiscale pentru angajați și angajatori.**

În privința exercitării funcției de supraveghere, **se recomandă A.S.F. o abordare orientată mai mult spre risc**, abordare care ar include o serie de avantaje, respectiv câștiguri constând în eficiență, o perspectivă de ansamblu mult mai clară, concentrată pe aspectele mai importante, optimizându-se astfel utilizarea resurselor de supraveghere.

IV. În ceea ce privește componenta de **Arhitectură instituțională** domeniile avute în vedere se referă la:

- Guvernanța A.S.F. și procesul de decizie;
- Structura și cultura organizațională;
- Ansamblul funcțiilor instituției;
- Componenta de suport;
- Sistemele informatice.

Conform analizelor experților Băncii Mondiale, bazate atât pe interviurile cu personalul A.S.F. cât și pe analiza proceselor interne ale instituției, au fost identificate unele disfuncții și aspecte de vulnerabilitate care au în vedere:

- un sistem greoi de decizie, structurat pe mai multe niveluri și care nu facilitează asumarea responsabilităților la nivel inferior, de execuție;
- comunicare deficitară între departamentele instituției, afectând fluxurile de date și informații;
- lipsa unor sisteme informatizate moderne de management al datelor și informațiilor.

Tot ca element de vulnerabilitate se insistă asupra sistemului informatic ca și element cheie în fundamentarea și desfășurarea activităților instituției.

În acest context, se subliniază necesitatea adoptării și implementării unei Strategii de coordonare a activității A.S.F., bazată pe principii de eficiență și management al riscurilor, care să întărească capacitatea instituției de a direcționa activitățile și de a alocă resursele către domeniile prioritare de competență.

De asemenea, se are în vedere eficientizarea proceselor de guvernanță instituțională prin instituirea unui cadru solid al asumării responsabilităților care să asigure eficiența operațională, diviziunea justă a sarcinilor și conformarea la prevederile legale și procedurale.

Pe același palier, ca și componentă a reorganizării instituționale, se recomandă modificarea competențelor membrilor Consiliului A.S.F., în sensul atribuirii de rol executiv doar Președintelui, iar ceilalți membrii să aibă rol neexecutiv, concomitent cu diminuarea funcțiilor de conducere și intensificarea procesului de integrare a celor trei domenii de activitate. De asemenea, se are în vedere recalibrarea structurii organizaționale a Autorității de Supraveghere Financiară, prin stabilirea unor criterii formale clare pentru componentele structurale ale instituției (direcții, servicii), dar și alocarea responsabilităților de coordonare și management pentru membrii Consiliului A.S.F.

Pe componenta de tehnologie a informației, aflată, după cum am subliniat, în centrul preocupărilor echipei de experți ai Băncii Mondiale, se recomandă o serie de măsuri care au în vedere:

- Creșterea gradului de informatizare și digitizare a activităților în cadrul A.S.F.;
- Îmbunătățirea sistemului informatic al instituției pentru asigurarea securității și confidențialității datelor, dar și a disponibilității acestora;

- Asigurarea alternativelor de siguranță care să faciliteze buna desfășurare a activității dar și componenta de recuperare a informațiilor în urma unor dezastre.
- Creșterea performanței sistemului informatic al A.S.F. pe baza unui audit IT care să identifice vulnerabilitățile și să propună eventuale soluții.

Recomandări formulate de Banca Mondială pe palierul legislativ și cu privire la activitatea Autorității de Supraveghere Financiară

Necesitatea derulării procesului de reformă și efectuarea de modificări aferente cadrului normativ, perspectivă din care sunt relevante:

1. Pe segmentul pensiilor administrate privat:
 - reanalizarea prevederilor referitoare la nivelul garantat al randamentului, nivelul comisioanelor și taxelor plătite de administratorii fondurilor de pensii către Autoritatea de Supraveghere Financiară, instituirea mai multor categorii de fonduri de pensii adaptabile ciclului de viață al participantului etc.
2. În ceea ce privește piața de capital:
 - eliminarea celor 8 bariere sistemice în calea dezvoltării pieței de capital moderne din România identificate de Coaliția pentru Dezvoltarea României, actualizarea prevederilor legale incidente ofertelor publice primare de acțiuni și obligațiuni corporative, etc.
3. Pe palierul asigurărilor:
 - implementarea rapidă a Directivei nr. 2009/138/CE a Parlamentului European și Consiliului privind accesul la activitate și desfășurare a activității de asigurări și reasigurări (Solvabilitate II)

Banca Mondială a recomandat:

- definirea unei strategii noi pentru Autoritatea de Supraveghere Financiară bazată pe eficientizare și supraveghere a riscurilor, care să sprijine dezvoltarea piețelor;
- modificarea structurii de conducere, prin menținerea prerogativelor executive, doar de către Președintele Autorității de Supraveghere Financiară (ceilalți membri ai Consiliului urmând să fie neexecutivi), concomitent cu diminuarea numărului funcțiilor de conducere;
- adaptarea standardelor și procedurilor de supraveghere la nivelul celor trei sectoare, astfel încât să se utilizeze o metodologie similară pe piețele de capital, de asigurări și de fonduri de pensii administrate privat.

Vă rog să primiți asigurarea întregii mele considerații,

PREȘEDINTE A.S.F.
Mișu NEGRÎTOIU