

## THE EFFECTS OF CREATING THE BANKING UNION ON THE SUSTAINABILITY OF EUROPEAN MONETARY CONSTRUCTION

Laura Mădălina Pîrșcoveanu

PhD Student, Bucharest University of Economic Studies

*Abstract.* The research paper aims to explore the process of creating a Banking Union in order to consolidating the Economic and Monetary Union and restoring confidence in the euro area. The purpose of this paper is to give an overview of the architecture of the European Banking Union. The studies show that the effects of the financial crisis on economic activity generated a growth impact and very high economic costs. At the moment, macroprudential policy represents an important pylon for the financial stability.

*Keywords.* Banking Union, macroprudential policy, microprudential policy, financial stability

**JEL Classification:** E5, E52, E58

**REL Classification:** 8J

### 1. Introducere

Consolidarea Uniunii Bancare devine o condiție esențială, ca urmare a unor reflexii îndelungate cu privire la viitorul Uniunii Economice și Monetare, pentru a oferi europenilor un sistem bancar solid, transparent și unificat. Criza economică a subliniat importanța stabilității sistemului bancar în cadrul Zonei Euro. Cu toate acestea statele membre adoptă tactici diferite privind modul în care supraveghează instituțiile din sistemul bancar.

De asemenea, timpul, mai exact istoria și experiența ne-au arătat că beneficiile obținute prin centralizare depășesc costurile generate de uniformizarea strategiilor. S-a ajuns la concluzia că în prezent nu se poate consolida uniunea monetară fără o uniune bancară. Primul pas a fost realizat prin faptul că statele membre din Zona Euro ( dar și alte state membre ale UE care aleg să se înscrie) au creat un “supraveghetor unic” al instituțiilor financiare, Consiliul de Supraveghere fiind parte din BCE. Mai mult decât atât, Mecanismul Unic de Supraveghere deține controlul asupra instituțiilor financiare mari și colaborează îndeaproape cu autoritățile naționale de supraveghere. În plus, Parlamentul European și Consiliul European au adoptat un mecanism comun pentru a ajuta instituțiile financiare aflate în dificultate, și anume „Bank Recovery and Resolution Directive”. Astfel toate guvernele statelor membre sunt obligate să garanteze o parte din insituțiile bancare înainte de a atinge fondurile contribuabililor, regulile fiind implimentate prin legislația națională. Din nou, acestea sunt măsuri limitate, dar necesare în direcția centralizării financiare și politice.

De altfel, s-a creat un fond comun de garantare a depozitelor bancare, în cadrul căruia banii tuturor membrilor Zonei Euro vor fi reunificați pentru a garanta că aceste depozite de până la 100.000 de euro sunt asigurate integral. Conform condițiilor din cadrul Uniunii Bancare, statele membre trebuie

acum să stabilească sisteme de asigurare conforme pentru conturile până la acest plafon. Criza a demonstrat că neuniformitatea și, în unele cazuri, absența asigurării depozitelor pot amenința încrederea în Uniunea Monetară și stabilitatea financiară.

O altă condiție importantă este legată de întrebarea dacă uniunea fiscală ar trebui să fie sau nu, un obiectiv însemnat pentru consolidarea Uniunii Monetare. Începând cu Tratatul de la Maastricht și Pactul de Stabilitate și Creștere, s-au depus eforturi repetate pentru centralizarea politicilor fiscale ale Uniunii Europene. Aceste încercări timpurii au fost acum completate de inițiativele Comisiei Europene, inclusiv cele privind pachetul de măsuri “Six Pack”, Semestrul European și un nou tratat (Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Europa).

Deși au fost adoptate, aceste măsuri nu funcționează deoarece statele membre nu sunt de acord ca deciziile privind aspectele fiscale să fie luate la nivel centralizat. Deoarece statele își pierd controlul politicii monetare, acestea preferă să păstreze instrumentul politicii fiscale pentru a scoate economia din impas în situații neprevăzute. Astfel s-a considerat că politica fiscală nu ar trebui centralizată și întrucât statele au renunțat la controlul politicilor monetare naționale, controlul național al politicii fiscale este cu atât mai important pentru stabilizarea economică. În absența așteptărilor unui plan de salvare, investitorii vor acorda o mai mare atenție măsurilor pe care le adoptă, iar Guvernele, la rândul lor, vor avea mai multe stimulente pentru a-și consolida instituțiile și procedurile fiscale, obținând în acest mod rezultate mai bune.

Restructurarea datoriilor este văzută ca o altă condiție importantă, o soluție care implică restructurarea datoriilor la nivel centralizat. Țările pot fi descurajate de stigmatul asociat restructurării și de ratingurile de credit și de risc asociate acestora. Dacă o țară își restructurează datoriile, aceasta va afecta bilanțurile băncilor proprii, dar și ale băncilor din alte țări. Restructurarea datoriilor izolate nu ia în considerare această externalitate, în timp ce o abordare colectivă poate face acest lucru. Astfel se pot distribui pierderile datorate acestor externalități în multe feluri, inclusiv atribuirea lor în întregime țării care efectuează restructurarea.

Oricare ar fi soluția aleasă, problema este că, în cadrul abordării colective, va exista un acord privind împărțirea sarcinilor. Dacă soluția convenită presupune transferuri - ceea ce nu este neapărat cazul, va trebui să fie stabilită de către autoritățile fiecărei țări în numele contribuabililor și nu va fi impusă de o autoritate străină, la nivel centralizat.

## 2. Sinteza literaturii de specialitate

Necesitatea creării unei Uniuni Bancare a devenit o prioritate printre obiectivele europene, în contextul în care criza datoriilor suverane din 2010 a demonstrat că expunerea la datoria publică internă este o sursă importantă de instabilitate pentru sectorul bancar. Mai mult decât atât, datorită crizei financiare din anul 2008 ce s-a propagat rapid asupra sectorului bancar, destabilizând instituțiile creditoare, care s-au dovedit a fi supraexpuse pe piețele aflate în scădere, acestea au fost nevoite să solicite ajutor guvernamental pentru susținerea financiară. Însă intervențiile din partea statului pentru a susține sistemul bancar a condus la creșterea datoriei publice, urmând o scădere masivă a investițiilor. Astfel pentru a consolida sectorul bancar și a se evita apariția crizelor economice viitoare este nevoie de clădirea unei Uniuni Bancare, care potrivit unui studiu de cercetare realizat de către profesorul A. Baglioni, proiectul formării Uniunii Bancare Europene are la bază trei piloni: Mecanismul Unic de Supraveghere (SSM), Mecanismul de rezoluție unică (SRM) și Sistemul European Unic de garantare a depozitelor (EDGS). Primul pilon presupune transferul de responsabilitate a supravegherii bancare de la autoritățile naționale către Banca Centrală Europeană, măsura fiind pe deplin operațională încă din

noiembrie 2014. Cel de-al doilea pilon include un set nou de reguli care reglementează sistemul bancar, fiind aplicabil din ianuarie 2016. Pentru cel de-al treilea pilon nu s-a stabilit încă un sistem unic de garantare a depozitelor în Zona Euro.

O problemă larg dezbătută în literatura economică o reprezintă politica monetară versus supravegherea bancară. Goodhart și Schoenmaker (1995) sunt de părere că nu există un argument clar în favoarea separării celor două responsabilități. Conform opiniei acestora, din moment ce Banca Centrală reprezintă creditorul de ultimă instanță și este singura care poate furniza lichidități imediate băncilor comerciale în situații extreme, trebuie să dețină de asemenea, puterea de supraveghere bancară, pentru a avea acces la informațiile necesare și a limita riscul de credit.

Ulterior, Beck și Gros (2012) susțin afirmațiile lui Goodhart și Schoenmaker (1995). Aceștia consideră că, din moment ce criza economică își pune amprenta asupra stabilității sistemului bancar, este vital pentru Banca Centrală să aibă acces la informații privind “sănătatea” acestui sector. Conform lui Véron și Schoenmaker (2015) supravegherea bancară europeană, cunoscută și sub denumirea de “Mecanismul Unic de Supraveghere”, reprezintă piatra de temelie a Europei, fiind cea mai ambițioasă reformă europeană din ultimii zece ani.

Constancio (2017) consideră că un sistem bancar durabil sprijină o bună funcționare a piețelor de capital, o creștere a eficienței de intermediere a relațiilor pe această piață. În plus, băncile prospere au posibilitatea să investească mai multe resurse în dezvoltarea de noi produse și servicii pe piața de capital. Uniunea bancară a fost creată cu scopul de a oferi băncilor un sistem integrat, solid și eficient care susține dezvoltarea piețelor de capital. De asemenea, un sistem bancar tot mai integrat ar trebui să stea la baza integrării piețelor de capital din cadrul Uniunii Europene. Mai mult decât atât, cele mai importante elemente care sprijină o uniune bancară durabilă și transparentă sunt stabilirea unui cadru permanent care ar spori credibilitatea în acest sector, dar și importanța unui sistem european de garantare a depozitelor. Din punct de vedere politic, atât uniunea bancară, cât și uniunea piețelor de capital reprezintă fără îndoială o bază fundamentală a integrării financiare a Uniunii Europene pentru următorii ani. Tot, Constancio (2012) susține necesitatea Mecanismului Unic de Supraveghere din cauza accelerării relațiilor economice dintre instituțiile financiare și piețele din întreaga Zonă Euro. Criza financiară, din 2008 a demonstrat cât de vulnerabil poate fi sectorul financiar, mai ales în cazul unei Uniuni Economice și Monetare. De altfel, un grad ridicat de interconectare afectează impactul și supravegherea nu doar asupra sistemului bancar autohton, ci acționează ca o externalizare și asupra altor țări. Acest fenomen este înglobat în conceptul “trilemei monetare”, cunoscut și sub denumirea de Principiul imposibilei trinități. Potrivit acestui principiu următoarele elemente (cursul de schimb fix, independența politicii monetare și mobilitatea perfectă a capitalurilor) nu pot rezista în același timp toate trei, ci doar două câte două cel mult. Spre exemplu, România deține din cele trei elemente contul de capital liberalizat și politica monetară independentă, iar regimul de curs de schimb este flotant. În momentul adoptării monedei unice, România va avea un curs de schimb fix, însă va pierde independența politicii monetare.

Economistul Pisani-Ferry (2012) cei, trei piloni care stau la baza uniunii bancare pun în prim plan ideea de guvernare la același nivel. Spre exemplu, dacă supravegherea bancară se desfășoară la nivel european, atunci și funcțiile centrale de rezoluție ar trebui alocate la același nivel, pentru ca autoritatea de supraveghere să poată dispune de informațiile adecvate în cazul unui posibil eșec în acest sector. Cu toate acestea, există numeroase obstacole în implementarea unui sistem de supraveghere comun. Chiar dacă sistemele de garantare a depozitelor au aceleași obiective, organizarea acestora diferă într-un mod semnificativ de la o țară la alta. De aceea crearea unei uniuni bancare europene

reprezintă un efort major. Astfel este nevoie de o uniune viabilă, în care supravegherea comună să reprezinte un sistem de guvernare solid și robust.

Gros (2016) afirmă că uniunea bancară ar trebui completată și cu alte măsuri prin care legătura dintre guvernele naționale și sistemele bancare să se diminueze. În sprijinul acestei afirmații, autorul susține că o implicare din partea suveranității ar putea conduce la falimentarea băncilor din țară (spre exemplu, Grecia). În general, statele sunt capabile să se ocupe de șocurile mici, dar au nevoie de sprijin în momentul în care șocul este atât de mare, încât accesul la piața de capital este afectat. De asemenea, statele trebuie să aibă în vedere să se asigure împotriva șocurilor sistemice mari.

După cum s-a demonstrat deja, criza financiară globală poate produce un impact semnificativ asupra economiei reale. Tocmai de aceea, supravegherea microprudențială a instituțiilor financiare devine insuficientă, întrucât aceasta nu ține cont de relațiile de interdependență și rolul sistemului bancar în economie. Drept urmare, deoarece mărimea și complexitatea pieței financiare mondiale au crescut în mod constant în ultimii ani, este nevoie de o abordare macroprudențială. Mai exact, politica macroprudențială este menită să atenueze și să controleze riscul sistemic. Elliott et al. (2013) a observat că politica macroprudențială poate fi împărțită în două categorii. Pe de o parte riscurile structurale reprezintă amenințări pentru economiile naționale. Un astfel de exemplu poate fi “o problemă prea mare pentru a eșua”. Pe de altă parte există riscurile ciclice, care sunt amenințări ale creșterii rapide a creditului și a efectului de levier, lăsând economia vulnerabilă la șocuri. Faptul că instrumentele macroprudențiale anticiclice urmează să fie ajustate în funcție de starea economiei realizează interacțiunea cu politica monetară, fiind un factor important în elaborarea cadrului de politici pentru politica macroprudențială. Pentru o mai bună înțelegere a noțiunilor am ilustrat în tabelul de mai jos obiectivele și caracteristicile guvernării macro și micro la nivelul sistemului financiar.

#### Politica macroprudențială vs. Politica microprudențială

<b>Politica macroprudențială</b>	<b>Politica microprudențială</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Obiectivul principal - minimizarea impactului asupra economiei reale</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Obiectivul principal - protecția consumatorilor, a investitorilor și a deponenților</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Concentrarea asupra întregului sistem financiar, inclusiv a interacțiunilor între sectorul real și cel financiar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se concentrează asupra stabilității băncilor individuale</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilizează instrumente prudențiale care au fost proiectate și dezvoltate, calibrate pentru a viza riscul sistemic</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Are în vedere asigurarea depozitelor</li></ul>

Astfel, politica macroprudențială are în vedere minimizarea costurilor generate de instabilitatea sistemului financiar. Elliot et colab. (2013) susțin că reglementarea macroprudențială este de fapt o abordare care poate umple decalajul dintre politica financiară și monetară și politica microprudențială al cărei scop este acela de a reglementa instituțiile financiare individuale.

### 3. Studiu de caz

Din cauza crizei economice din 2008 care s-a transformat ulterior într-o criză a datoriilor suverane, băncile centrale, instituțiile de specialitate și organizațiile internaționale au pus bazele unui nou cadru financiar, care să asigure stabilitatea acestui sector. În acest mod survine necesitatea creării Uniunii Bancare, al cărei principal obiectiv este stabilitatea financiară. Dincolo de acest obiectiv, formarea Uniunii Bancare adâncește procesul de integrare la nivel european.

În prezent, Europa se confruntă cu provocări pe plan economic deosebit de importante, precum datoria de refinanțare, dar și rezolvarea problemelor privind guvernanta europeană. Mecanismul Unic de Supraveghere (SSM) plasează Banca Centrală ca fiind autoritatea de supraveghere prudentială a instituțiilor financiare din Zona Euro și a țărilor din afara Uniunii Europene care aleg să adere la SSM. Astfel, încă din anul 2014 BCE supraveghează în mod direct cele mai mari bănci, în timp ce autoritățile de supraveghere naționale vor continua să monitorizeze celelalte bănci. Mecanismul de Rezoluție Unică (SRM) se aplică băncilor care intră sub incidența SSM. Scopul acestuia este de a asigura o rezolvare ordonată a băncilor care se confruntă cu probleme ce presupun costuri minime pentru contribuabili la economia reală.

Lucrarea de față studiază implementarea Uniunii Bancare în Zona Euro și propune o analiză detaliată a inițiativelor din partea Comisiei Europene privind Uniunea Bancară. Astfel, Uniunea Bancară urmărește două obiective principale, și anume: diminuarea riscului sistemic și creșterea credibilității în sistemul financiar. Doresc să atrag atenția asupra conceptului de credibilitate în sistemul financiar, întrucât reprezintă una dintre principalele cauze ale declanșării crizei economice din anul 2008. Într-o primă fază, ne punem întrebarea: Uniunea Bancară reprezintă oare un pas suficient de mare pentru a restabili credibilitatea sistemului financiar?

Deși există un argument economic solid în favoarea creării unei Uniuni Bancare, principalul impuls al tuturor inițiativelor întreprinse în acest scop îl reprezintă criza economică. Astfel, criza financiară a evidențiat guvernele naționale, care nu aveau puterea politică de a reglementa, și eventual de a restructura băncile care acționau ca actori globali. Dintre cele mai spectaculoase cazuri la acest capitol se pot evidenția Islanda și Irlanda. Mai mult decât atât, ca răspuns la criza economică, Consiliul European a trebuit să transmită inițiative pentru atenuarea efectelor datoriei publice excesive (un bun exemplu poate fi Grecia). Drept consecință, restructurarea întregului sistem financiar trebuie să prevadă: o recapitalizare a băncilor europene, o extindere fundamentală a cerințelor de adecvare a capitalului și o serie de reguli prudențiale. Odată cu aplicarea acestor reforme bancare, cercul vicios al îndatorării guvernamentale este întrerupt și politica monetară își recapătă stabilitatea.

Principiul de bază al Uniunii Bancare Europene este de a urmări stabilitatea în sectorul financiar ca pe o preocupare comună. În acest scop, cadrul comun și standardele comune de reglementare bancară trebuie examinate și stabilite la nivelul uniunii. Principala responsabilitate a supravegherii bancare pe termen lung este să supravegheze și să controleze respectarea de către bănci a regulilor de adecvare a capitalului.

Ultimul Acord Basel privind adecvarea capitalului stabilește standarde globale (Basel III), care urmau să fie adoptate de către Uniunea Europeană în 2017. De fapt, o bancă trebuie să asigure o răspundere suficientă pentru a-și acoperi activitățile bancare, fie prin acțiuni, fie prin datorii subordonate (pasive negarantate). Acest principiu a fost consolidat de experiența acumulată a crizei financiare care a oferit două lecții principale autorităților de reglementare.

Prima lecție a fost faptul că împrumuturile excesive ale băncilor creează probleme de solvabilitate. Aceasta a fost identificată drept principala cauză care a condus la răspândirea și accelerarea crizei. În al doilea rând, s-a dovedit faptul că mecanismele de rezoluție sunt măsuri

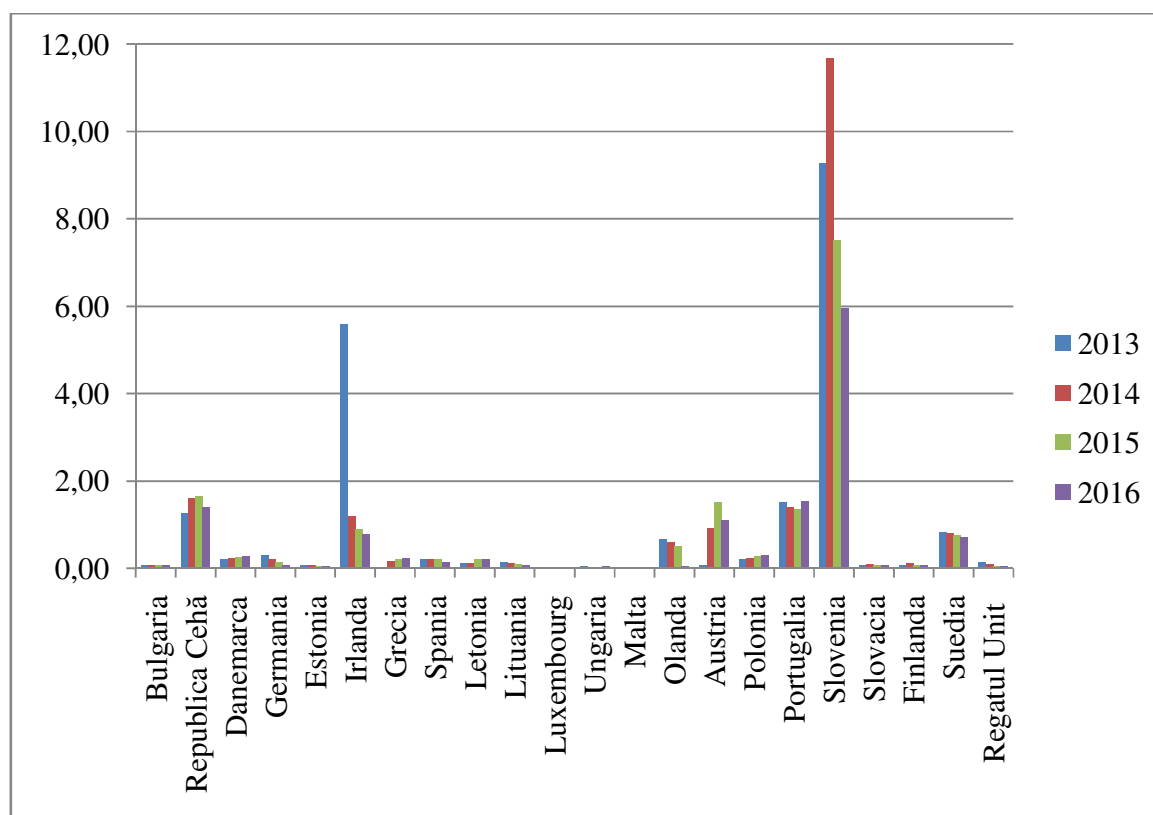
inadecvate de amortizare, ce pot provoca o criză pe termen scurt. Astfel, se poate afirma că prevenirea reprezintă în fapt cel mai bun mod de soluționare a crizelor financiare și de reducere a riscului de insolvabilitate. Acordul Basel III permite, de asemenea, stabilirea ponderilor de risc la activele băncii. Astfel, se calculează raportul de îndatorare pe care o bancă trebuie să-l atingă în medie. Aceasta creează probleme, în special din cauza guvernării, iar obligațiunile sunt deținute ca active de către o bancă. În plus, băncile sunt autorizate să utilizeze modele de calcul a riscului intern pentru a calcula rata de îndatorare. În special, băncile europene apără această practică și susțin că modelele interne de risc ar estima cu exactitate riscurile pieței. Per total, Acordul Basel III nu oferă o consolidare eficientă de stabilitate financiară. Mai mulți reprezentanți din sectorul financiar, au confirmat o perioadă lungă de timp de tranziție, întrucât introducerea cerințelor de adecvare a capitalului conform cu Acordul Basel III ar fi foarte costisitoare.

În continuare voi analiza inițiativele Consiliului European întreprinse pentru crearea Uniunii Bancare. Prin finalizarea acestui proiect, Uniunea Economică și Monetară va deveni un sistem mai solid, care va spori încrederea în sistemul bancar. În plus, formarea Uniunii Bancare susține reglementarea la un nivel înalt și o supraveghere riguroasă la nivel european, pentru a stimula adoptarea unui comportament transparent și responsabil în acest sector. Una dintre cele mai importante inițiative o reprezintă stimularea capacității băncilor de a absorbi șocurile economice, prin reglementarea guvernantei și creșterea calității și a cantității capitalului. Un obiectiv principal al Uniunii Bancare face referire la inversarea tendinței de fragmentare a sectorului financiar, motiv pentru care s-a stabilit supravegherea financiară să se efectueze la nivel comun. În acest sens s-au stabilit cei doi piloni principali ai Uniunii Bancare, și anume: Mecanismul Unic de Supraveghere (MUS) în 2017 și Mecanismul Unic de Rezoluție (MUR) în 2016. O funcționare eficientă a celor doi piloni are în vedere diminuarea intrării în dificultate a sistemului bancar, limitarea comportamentului prociclic al băncilor de acordare a creditelor, o mai bună monitorizare a riscurilor financiare.

Al treilea pilon al Uniunii privind formarea unui sistem European de asigurare a depozitelor (EDIS - European Deposit Insurance Scheme) are drept principal obiectiv, consolidarea sistemului financiar și a uniunii bancare, printr-o protecție mai eficientă a deponenților. Acesta reprezintă un cadru de reglementare unic pentru toate statele membre Uniunii Europene și care doresc să participe, iar Consiliul Uniunii ar asigura buna funcționare privind ajutoarele de stat. În sprijinul celor afirmate în cadrul acestui articol, o atenție deosebită se poate acorda evoluției creditelor neperformante în anumite țări din Uniunea Europeană.

În graficul de mai jos, se pot observa statisticile cu privire la acordarea creditelor neperformante, în perioada 2013-2016.

Calitatea creditelor neperformante în unele țări din Uniunea Europeană în perioada 2013-2016  
(exprimate ca % PIB)



Sursa: Eurostat

\*\*\* 2016 ultimul an disponibil pe site-ul [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com), secțiunea Database

Astfel, din figura de mai sus se poate vedea că țara care deține cele mai multe credite neperformante acordate în perioada 2013-2016 este Slovenia. În 2014, aceasta a înregistrat cel mai mare nivel dintre țările analizate, aprox. 12% din PIB, urmând o diminuare a acestora în următorii doi ani consecutivi. De asemenea, printre statele cu cele mai bune rate privind acordarea creditelor neperformante se numără: Regatul Unit, Luxembourg, Ungaria, Malta, a căror rată este foarte aproape de zero.

#### 4. Considerații finale

Uniunea Bancară Europeană a introdus îmbunătățiri majore în sectorul bancar. Acesta oferă un sistem coerent de cerințe de adecvare a capitalului și un set unic de norme prudențiale aliniate cu legislația europeană. Proiectul Uniunii Bancare a fost gândit din prisma consecințelor crizei financiare, care ne-a reamintit faptul că Uniunea Europeană este incompletă. Având în vedere susținerea Uniunii Economice și Monetare pentru o creștere economică inteligentă și durabilă, sunt necesare reglementări și o supraveghere atentă a sistemului financiar. În contextul aderării României la Uniunea Bancară, înainte de trecerea la moneda euro, este un plus, pentru dezvoltarea unui sistem bancar solid.

## BIBLIOGRAPHY

- Baglioni A. „*The European Banking Union*”, 2016;  
Baldwin R., Giavazzi F., „How to fix Europe’s monetary union: Views of leading economists”, 2016;  
Constancio V., “*Synergies between banking union and capital markets union*”, mai 2017;  
Constancio V., “*Towards a European Banking Union*”, septembrie 2012;  
Douglas W., Avgouleas E., “*The Eurozone Debt Crisis and the European Banking Union: “A Cautionary Tale of Failure and Reform”*”, octombrie 2013;  
Horst Tomann, “*Monetary integration in Europe. The European Monetary Union after the Financial Crisis*”, 2017;  
Lars Hallvard Lind, “*Financial stability and Monetary Policy: the effects of macroprudential policy, instruments on the Goals of Monetary Policy and a Discussion of the Interaction of Instruments*”, ianuarie 2015;  
Pisani-Ferry J., Guntram B. Wolff, “*Fiscal implications of a banking union*”, septembrie 2012.  
Thierry Warin, “*Reducing Systemic Risk in Europe: Is the “Banking Union” a big Enough Step?*”, 2016