RO 2021

01

Raportul special

Planificarea rezoluțiilor în cadrul mecanismului unic de rezoluție

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-XI
Introducere	01-16
Mecanismul unic de rezoluție (MUR) – informații de fond	01-04
Cooperarea în cadrul mecanismului unic de rezoluție	05-16
Rolul Comitetului Unic de Rezoluție și al autorităților naționale de rezoluție	05-11
Interacțiunea cu alte autorități din cadrul UE și cu autoritățile naționale	12-16
Sfera și abordarea auditului	17-24
Sfera și metodologia	17-21
Accesul la probe de audit și probleme legate de confidențialitate	22-24
Observații	25-107
Cadrul de politici a fost consolidat, însă persistă deficiențe în anumite domenii de importanță crucială	25-65
Lipsesc în continuare o serie de politici importante aplicabile băncilor care intră în sfera de competență a Comitetului Unic de Rezoluție	30-36
Politicile existente sunt afectate de unele deficiențe	37-65
S-au realizat unele progrese în ceea ce privește planificarea rezoluțiilor, însă mai este cale lungă până când aceasta va fi aliniată la cerințele prevăzute de legislație	66-89
Calitatea planurilor de rezoluție pentru băncile aflate în sfera de competență a comitetului s-a îmbunătățit	69-75
Întârzieri în adoptarea planurilor de rezoluție care intră în sfera de competență a comitetului	76-80
Planurile pentru băncile mai puțin semnificative nu au făcut toate obiectul aceluiași nivel de control al calității din partea comitetului	81-89

Structura organizatorică a mecanismului unic de rezoluție nu este încă una optimă 90-107

Interacțiunea între părțile interesate este bună, însă autoritățile de rezoluție depind de promptitudinea reacției autorităților de supraveghere 94-100

Efectivul de personal de la nivelul mecanismului unic de rezoluție a crescut, însă autoritățile naționale de rezoluție au redus ușor contribuția lor de personal 101-105

Variații semnificative în ceea ce privește efectivul de personal la nivelul autorităților naționale de rezoluție 106-107

Concluzii și recomandări 108-121

Anexe

Anexa I — Organismele de guvernanță ale Comitetului Unic de Rezoluție

Anexa II — Țintele impuse de Comitetul Unic de Rezoluție cu privire la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL)

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comitetului Unic de Rezoluție

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I În 2014, UE a adoptat un cadru juridic care să fie utilizat pentru băncile în curs de a intra în dificultate, sub forma mecanismului unic de rezoluție, al doilea pilon al uniunii bancare europene. Acesta se aplică băncilor din statele membre din zona euro. Mecanismul unic de rezoluție reunește Comitetul Unic de Rezoluție (denumit în continuare „comitetul") – autoritatea de rezoluție responsabilă de băncile semnificative și de băncile transfrontaliere, indiferent de importanța lor – și autoritățile naționale de rezoluție, care sunt responsabile de băncile mai puțin semnificative din jurisdicțiile lor respective.

II Scopul mecanismului este de a proteja stabilitatea financiară și de a asigura rezoluția ordonată a băncilor care sunt în curs de a intra în dificultate, cu costuri minime pentru contribuabili și pentru economia reală. În acest scop, cadrul prevede instrumente pentru rezoluția băncilor în curs de a intra în dificultate sau susceptibile de a intra în dificultate, odată ce autoritatea de rezoluție a decis că banca respectivă nu poate urma procedurile obișnuite de insolvență în baza legislației naționale. În vederea pregătirii pentru acest proces, autoritățile trebuie să întocmească proiecte de planuri de rezoluție pentru fiecare bancă în parte și, ca regulă generală, să actualizeze aceste planuri în fiecare an.

III În 2017, Curtea a publicat primul său raport de audit în care a evaluat dacă comitetul era echipat corespunzător pentru a duce la îndeplinire în mod eficace rezoluția băncilor semnificative. Pentru a informa factorii de decizie și părțile interesate cu privire la stadiul actual de pregătire al mecanismului unic de rezoluție, Curtea a realizat acest al doilea audit cu scopul de a aborda supravegherea planurilor de rezoluție asigurată de comitet pentru băncile mai puțin semnificative, precum și cu scopul de a examina situația acțiunilor întreprinse în urma rezultatelor sale de audit anterioare.

IV Astfel, Curtea a examinat cât de adecvate erau cadrul de politici și structura organizatorică, precum și progresele realizate din punctul de vedere al calității și al adoptării la timp a planurilor de rezoluție. Activitățile de audit au avut loc între aprilie 2019 și ianuarie 2020 și a fost examinat un eșantion de planuri de rezoluție adoptate între 2019 și 2020.

V Conform constatărilor Curții, există anumite deficiențe pe care numai legiuitorii le pot remedia, cum ar fi (i) finanțarea în caz de rezoluție și (ii) lipsa de armonizare a procedurilor de insolvență naționale. În plus, s-a constatat că normele privind repartizarea sarcinilor variază în funcție de situație, și anume dacă banca face obiectul rezoluției sau dacă beneficiază de ajutor de stat în contextul procedurilor de insolvență.

VI Concluzia generală a Curții este că mecanismul unic de rezoluție a înregistrat progrese în ultimii ani, dar lipsesc unele elemente-cheie și sunt necesare acțiuni suplimentare în planificarea rezoluțiilor bancare. În special, Curtea a constatat că politicile adoptate fie nu abordau încă toate domeniile relevante, fie prezentau deficiențe. Înainte de luna august 2020, politicile (cu unele excepții) nu erau adresate autorităților naționale de rezoluție pentru băncile incluse în sfera lor de competență; or, ele pot servi drept punct de reper. În august 2020, a fost adoptat un prim set de orientări destinate autorităților naționale de rezoluție pentru băncile aflate în sfera lor de competență.

VII În ceea ce privește obstacolele în calea posibilității de rezoluție, comitetul nu a procedat deocamdată la identificarea de obstacole semnificative. Comitetul a optat pentru o abordare iterativă, prin care identifică mai întâi obstacolele potențiale și apoi pe cele semnificative. În acest mod, băncile au timp să soluționeze problemele pendinte. Drept urmare, procedura administrativă prin care se asigură eliminarea obstacolelor semnificative și care este prevăzută în cadrul juridic nu este inițiată. Atât timp cât nu se ajunge la nicio concluzie cu privire la natura obstacolelor, nu va exista nicio concluzie în legătură cu posibilitatea de rezoluție a unei bănci.

VIII Curtea a observat că nivelul de calitate al planurilor de rezoluție se îmbunătățise, în sensul că procentul de planuri care respectau cerințele cadrului unic de reglementare crescuse la 60 % în cazul eșantionului de planuri din 2018, față de numai 14 % pentru eșantionul de planuri din 2016. Totuși, comitetul a adoptat tardiv planurile de rezoluție din 2018 și nu a actualizat decât un număr limitat de planuri în 2019. Autoritățile naționale de rezoluție au realizat și ele progrese în adoptarea planurilor lor de rezoluție, însă unele nu și-au îndeplinit țintele și/sau au amânat planurile corespunzătoare băncilor mai complexe.

IX Interacțiunea dintre comitet și autoritățile naționale de rezoluție a fost adecvată. Același lucru este valabil și pentru interacțiunea dintre comitet și Banca Centrală Europeană (BCE), în capacitatea acesteia din urmă de autoritate de supraveghere bancară. Cu toate acestea, eficacitatea unei rezoluții depinde de cât de devreme autoritatea de supraveghere decide cu privire la „măsurile de intervenție timpurie” care trebuie luate de bănci și de situația în care se află banca respectivă, în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate. Temeiul juridic actual nu stipulează criterii obiective și cuantificate pentru declanșarea unor astfel de decizii.

X Situația legată de personal din cadrul comitetului s-a îmbunătățit, însă supravegherea planurilor de rezoluție care trebuie prezentate de autoritățile naționale de rezoluție pentru băncile mai puțin semnificative este în continuare afectată din cauza lipsei de personal. Situația personalului la nivelul autorităților variază în mod semnificativ. De asemenea, Curtea a constatat că procentul de personal care este alocat de comitet băncilor semnificative și băncilor cu operațiuni transfrontaliere crescuse. În același timp, autoritățile naționale de rezoluție au redus ușor contribuția lor de personal.

XI Pentru ca mecanismul unic de rezoluție să fie mai bine pregătit, Curtea recomandă comitetului:

— să își îmbunătățească setul de politici care ghidează planificarea rezoluțiilor în cadrul mecanismului;

— să asigure adoptarea planurilor de rezoluție în timp util, precum și conformitatea lor deplină cu cerințele legale;

— să îmbunătățească structura organizatorică a mecanismului;

— împreună cu Comisia, să invite legiuitorii să stabilească criterii obiective și cuantificate pe baza cărora măsurile de supraveghere să fie luate la momentul oportun.

Introducere

Mecanismul unic de rezoluție (MUR) – informații de fond

01 Înainte de criza financiară care s-a declanșat în perioada 2007-2008, băncile aflate în curs de a intra în dificultate erau lichidate în temeiul legislațiilor naționale privind insolvența. În situațiile în care băncile respective erau considerate a fi „prea mari pentru a se prăbuși”, autoritățile naționale recurgeau la banii contribuabililor pentru a împiedica falimentul acestora. Intrarea în dificultate a unei bănci transfrontaliere putea antrena de asemenea riscuri suplimentare. Întrucât criza a scos la iveală faptul că autoritățile nu dispuneau de proceduri și instrumente cu ajutorul cărora să asigure o lichidare ordonată a băncilor, UE a instituit în 2014 mecanismul unic de rezoluție, care constituie cel de al doilea pilon al uniunii bancare europene.

02 Mecanismul unic de rezoluție (MUR) reunește Comitetul Unic de Rezoluție, Consiliul, Comisia și autoritățile naționale de rezoluție ale statelor membre participante. Acesta este susținut de Fondul unic de rezoluție, finanțat de băncile din zona euro.

03 Mecanismul unic de rezoluție asigură un cadru pentru lichidarea ordonată a băncilor[1]. Scopul său este de a evita producerea unor efecte negative asupra stabilității financiare, de a asigura protecția deponenților care beneficiază de acoperire și a de a proteja fondurile publice prin reducerea la minimum a dependenței de sprijinul financiar public extraordinar. Rezoluția este recursul ultim avut în vedere pentru a permite continuitatea funcțiilor critice ale unei bănci. Funcțiile critice reprezintă activități, servicii sau operațiuni ale unei bănci a căror întrerupere ar putea conduce la perturbarea stabilității financiare sau a unor servicii esențiale pentru economia reală. Astfel, în cazul în care o bancă nu are funcții critice și intrarea ei în dificultate nu ar implica un risc pentru stabilitatea financiară, ea va fi lichidată prin aplicarea legislației naționale în materie de insolvență.

---

[1] Așa cum este utilizat în prezentul raport, termenul „bancă” se referă la entitățile menționate la articolul 2 din Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO L 225, 30.7.2014, p. 1).

04 În ultimii ani, UE a elaborat un ansamblu de norme armonizate pentru supravegherea și rezoluția băncilor. Acestea sunt cunoscute, pe plan conceptual, sub denumirea de „cadru unic de reglementare”. Referitor la rezoluție, cadrul unic de reglementare cuprinde, în principal, Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare[2], Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție (Regulamentul MUR[3]), o serie de regulamente delegate sau de punere în aplicare ale Comisiei și standarde și ghiduri ale Autorității Bancare Europene (ABE). În plus, pentru pregătirea rezoluțiilor, autoritățile de rezoluție elaborează manuale și note de orientare care stabilesc politicile ce trebuie aplicate (a se vedea ***figura 1***).

Figura 1 – Norme și politici

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Cooperarea în cadrul mecanismului unic de rezoluție

Rolul Comitetului Unic de Rezoluție și al autorităților naționale de rezoluție

05 Începând din ianuarie 2015, Comitetul Unic de Rezoluție este responsabil de rezoluția, dacă este necesară, a tuturor băncilor semnificative din zona euro, precum și a băncilor mai puțin semnificative care își desfășoară activitatea la nivel

---

[2] Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO L 173, 12.6.2014, p. 190).

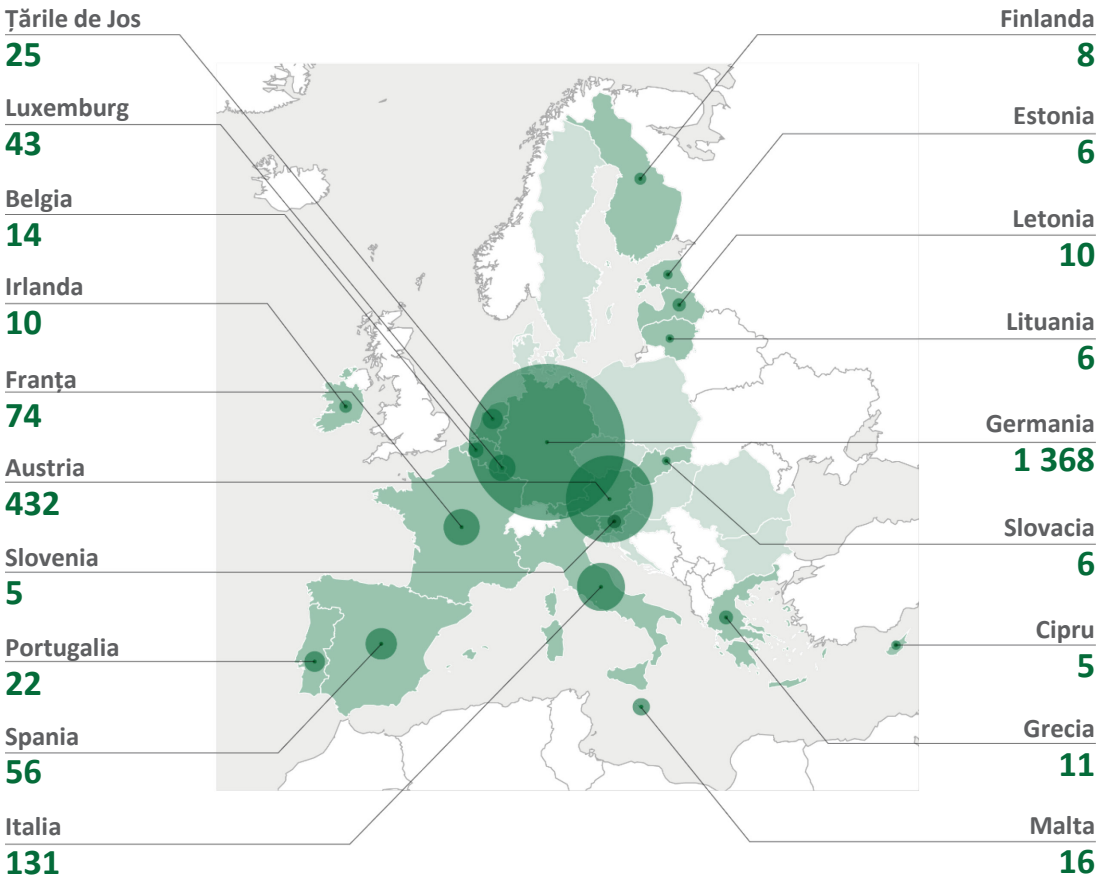
[3] Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Consiliului, menționat la nota de subsol ***1***.

transfrontalier[4]. La sfârșitul anului 2019, comitetul acoperea 128 de bănci, reprezentând aproximativ 85 % din totalul activelor bancare din zona euro.

06 Răspunderea pentru toate celelalte bănci, mai exact pentru băncile mai puțin semnificative (în număr de 2 249, conform programului de lucru pe 2020 al comitetului, a se vedea ***figura 2***), revine autorităților naționale de rezoluție. Comitetul rămâne însă responsabil pentru asigurarea eficacității și a coerenței funcționării mecanismului unic de rezoluție și, astfel, i-a fost încredințată sarcina de supraveghere a planificării rezoluțiilor de către autoritățile naționale de rezoluție din zona euro. În plus, acolo unde este necesar, pentru a se asigura aplicarea consecventă a standardelor în materie de rezoluție, comitetul poate decide (sau o autoritate națională de rezoluție îi poate solicita acest lucru) să își exercite toate prerogativele în mod direct asupra unor bănci incluse inițial în sfera de competență a autorităților naționale de rezoluție.

[4] O bancă transfrontalieră mai puțin semnificativă este constituită dintr-o societate-mamă stabilită în zona euro și din cel puțin o filială stabilită într-un alt stat membru din zona euro.

Figura 2 – Băncile mai puțin semnificative, pe state membre, în zona euro



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza programului de lucru al comitetului pe 2020.

07 Pentru a se califica drept semnificativă, o bancă trebuie să îndeplinească cel puțin unul dintre criteriile prezentate în ***tabelul 1***; în caz contrar, ea este clasificată ca fiind mai puțin semnificativă.

Tabelul 1 – Criteriile privind caracterul semnificativ al unei bănci

Criteriu	Explicație
Dimensiune	Valoarea totală a activelor băncii depășește 30 de miliarde de euro.
Importanța economică	Pentru țara în cauză sau pentru economia de ansamblu a UE
Activități transfrontaliere	Valoarea totală a activelor băncii depășește 5 miliarde de euro și raportul dintre activele și pasivele sale transfrontaliere din mai mult de un alt stat membru participant, pe de o parte, și activele și pasivele sale totale, pe de altă parte, este mai mare de 20 %.
Asistența financiară publică directă	Banca a solicitat sau a primit finanțare din partea Mecanismului european de stabilitate sau din partea Fondului european de stabilitate financiară.
Altele	O bancă supravegheată este considerată semnificativă dacă se numără printre cele mai semnificative trei bănci stabilite într-o anumită țară.

Sursa: Banca Centrală Europeană (BCE).

08 Pentru a fi pregătită în eventualitatea intrării în dificultate a unei bănci, autoritatea de rezoluție:

(a) întocmește planuri de rezoluție pentru toate băncile care intră în sfera sa de competență;

(b) stabilește nivelul minim al datoriilor și al fondurilor proprii cu capacitate de absorbție a pierderilor în caz de rezoluție (o „plasă de siguranță” cunoscută sub denumirea de „cerință minimă de fonduri proprii și datorii eligibile” – MREL).

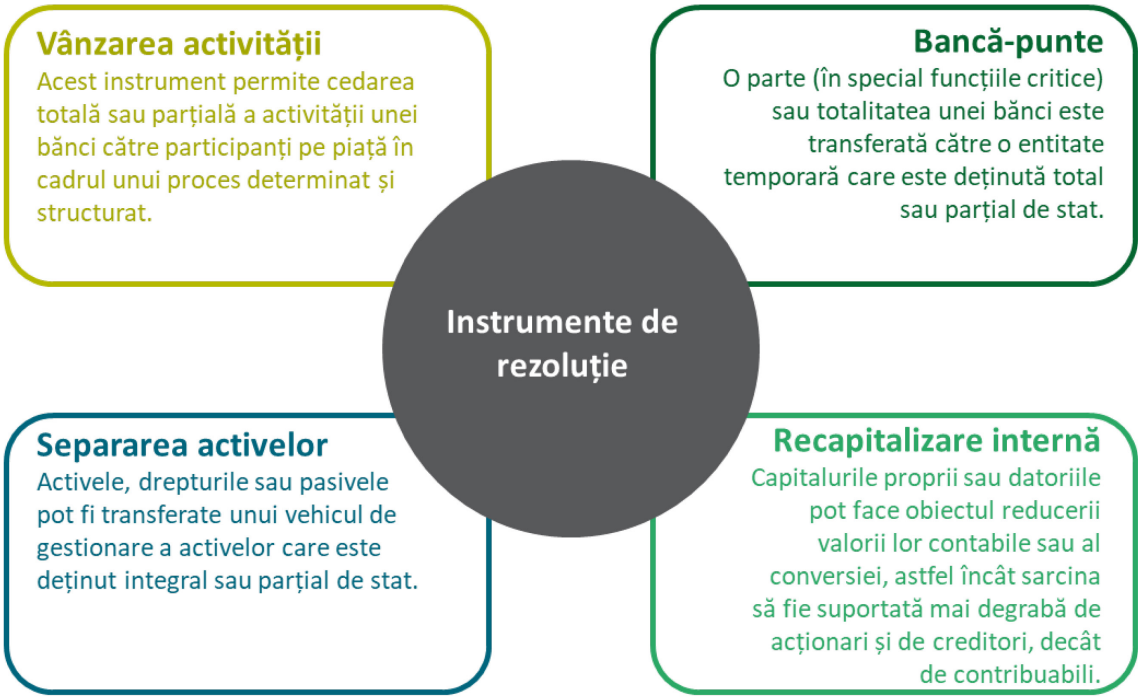
Sarcinile legate de implementarea efectivă a unei rezoluții (gestiunea de criză) nu sunt descrise în prezentul raport, întrucât ele nu sunt incluse în sfera acestui audit.

09 Planurile de rezoluție trebuie revizuite și actualizate cel puțin în fiecare an. Intervalul de timp dintre momentul întocmirii unui plan și momentul adoptării sale este cunoscut sub denumirea de ciclu de planificare. Planul de rezoluție este un document cuprinzător care ar trebui, printre altele, să conțină detalii referitoare la caracteristicile băncii, să determine funcțiile critice ale acesteia și să identifice și să abordeze orice obstacol care stă în calea posibilității de rezoluție a băncii, precum și să stabilească, pentru banca în cauză, cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile. Planul ar trebui să concluzioneze cu privire la (i) strategia de rezoluție preferată, și anume dacă banca ar trebui lichidată pe baza legislației naționale privind insolvența sau ar trebui să ceară rezoluția, și la (ii) posibilitatea de rezoluție a băncii (cu alte

cuvinte, dacă intrarea în dificultate a băncii nu prezintă pericol) (a se vedea punctul ***03***).

10 În cazul în care autoritatea de rezoluție consideră că o bancă ar trebui să facă obiectul rezoluției, planul respectiv ar trebui să descrie instrumentele de rezoluție care să fie aplicate (a se vedea ***figura 3***), precum și entitățile din cadrul grupului bancar (societatea-mamă și/sau filialele) cărora ar trebui să li se aplice instrumentele de rezoluție, așa-numitul „punct de intrare” (un punct de intrare unic sau puncte de intrare multiple).

Figura 3 – Instrumentele de rezoluție prevăzute de cadrul legislativ



Sursa: date provenite de la comitet, adaptate.

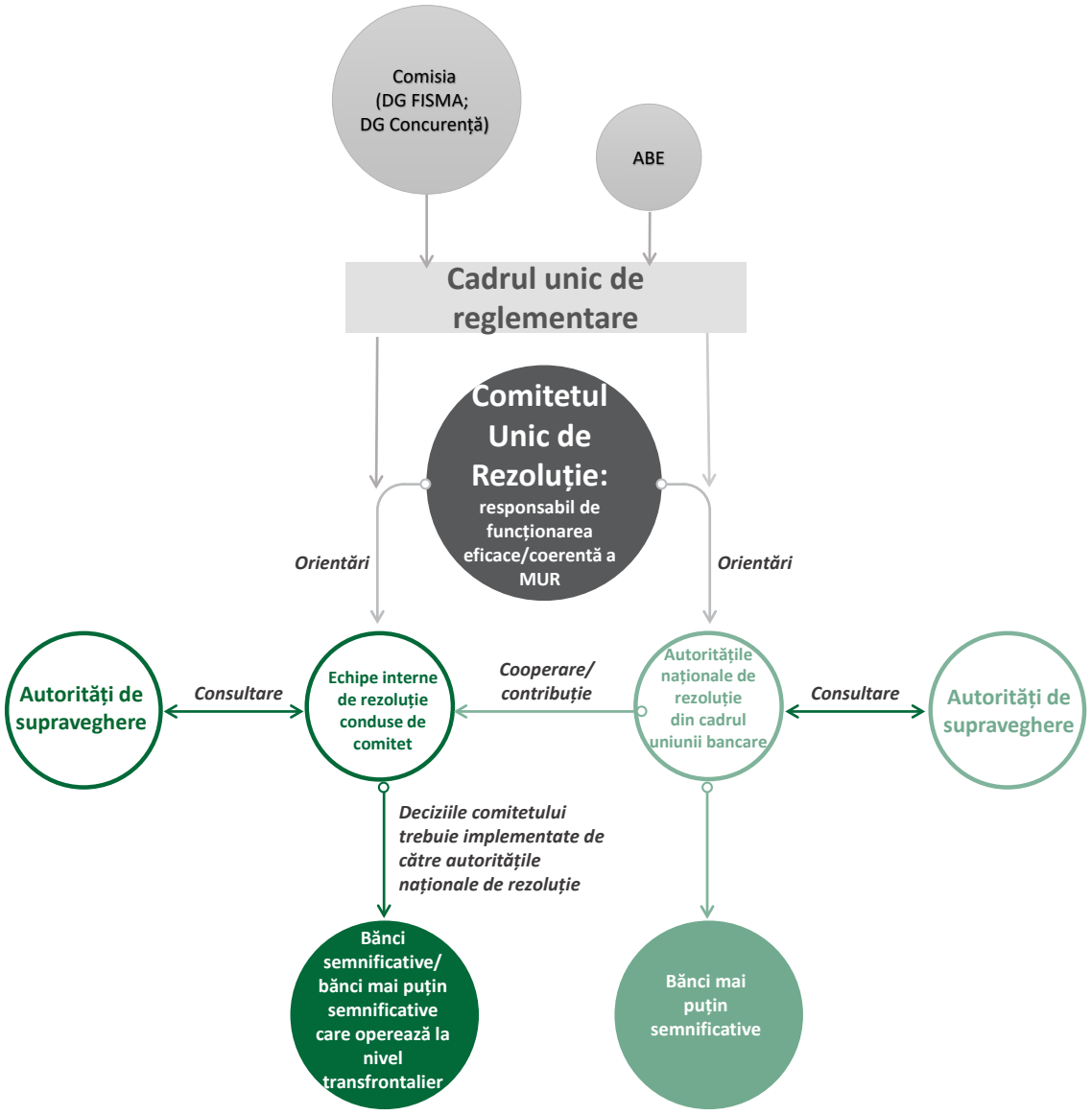
11 Comitetul ia decizii în sesiuni executive și în sesiuni plenare. La acestea din urmă participă câte un reprezentant din partea fiecărei autorități naționale de rezoluție (a se vedea ***anexa I*** pentru mai multe detalii). Planurile de rezoluție corespunzătoare băncilor care intră în sfera de competență a comitetului sunt înaintate spre aprobare în cadrul sesiunii executive.

Interacțiunea cu alte autorități din cadrul UE și cu autoritățile naționale

12 Comitetul Unic de Rezoluție își desfășoară activitatea în strânsă cooperare cu autoritățile naționale de rezoluție, cu Comisia, cu ABE și cu autoritățile de

supraveghere responsabile pentru băncile din zona euro (BCE și autoritățile naționale competente) (a se vedea ***figura 4***). De exemplu, planurile de rezoluție pentru băncile semnificative sunt întocmite de echipe interne de rezoluție, conduse de comitet și formate din personal alocat din partea acestuia și din partea autorităților naționale de rezoluție vizate. Principalele modalități practice de cooperare între comitet și autoritățile naționale de rezoluție sunt prevăzute în acordul-cadru de cooperare adoptat în 2016 și modificat în 2018.

Figura 4 – Rolurile și responsabilitățile în planificarea unei rezoluții în cadrul mecanismului unic de rezoluție



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Regulamentului MUR.

13 Cooperarea dintre autoritatea de rezoluție și autoritatea de supraveghere bancară include, printre altele, următoarele aspecte:

— autoritatea de supraveghere oferă feedback cu privire la proiectul de plan de rezoluție;

— autoritatea de rezoluție oferă feedback cu privire la planul de redresare al băncii în cauză evaluat de autoritatea de supraveghere. Planul de redresare include măsurile pe care banca intenționează să le ia în cazul în care nu sunt respectați anumiți indicatori.

Cooperarea și schimbul de informații dintre comitet și BCE au loc în baza unui memorandum de înțelegere, care a fost revizuit în mai 2018.

14 ABE este responsabilă, printre altele, de:

— elaborarea proiectelor de standarde tehnice de reglementare și de punere în aplicare și a proiectelor de orientări, cum ar fi conținutul unui plan de rezoluție complet;

— elaborarea de modele, de exemplu pentru raportarea și prezentarea de informații cu privire la MREL;

— monitorizarea autorităților de rezoluție, pe baza unor evaluări periodice, cu scopul de a se asigura că acestea dispun de expertiza, de resursele și de capacitatea operațională necesară pentru a desfășura activitățile lor de rezoluție.

15 De asemenea, ABE trebuie să fie informată atunci când comitetul sau autoritatea națională de rezoluție implicată concluzionează că rezoluția unei bănci este imposibilă.

16 Comisia are responsabilitatea de a examina în mod periodic aplicarea cadrului unic de reglementare. În aprilie 2019, aceasta a publicat raportul referitor la prima sa examinare de acest fel și a concluzionat că era prea devreme să se elaboreze și să se adopte propuneri legislative[5]. Standardele tehnice de reglementare și de punere în aplicare elaborate de ABE sunt adoptate de Comisie sub formă de regulamente delegate/de punere în aplicare.

[5] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea și reexaminarea Directivei 2014/59/UE (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție), COM(2019) 213 final din 30 aprilie 2019, p. 13.

Sfera și abordarea auditului

Sfera și metodologia

17 În 2017, Curtea a auditat Comitetul Unic de Rezoluție pentru prima dată, axându-se pe planificarea de către acesta a rezoluției băncilor semnificative[6]. Deoarece comitetul a fost instituit abia în 2015 și dat fiind că auditul inițial al Curții constatase că acesta mai avea drum lung de parcurs, Curtea a decis să efectueze un nou audit, aplecându-se asupra planificării rezoluției băncilor mai puțin semnificative și examinând situația acțiunilor întreprinse în urma auditului său anterior. Curtea a urmărit să pună în lumină stadiul de pregătire actual al mecanismului unic de rezoluție în vederea rezoluției băncilor.

18 Pentru a examina dacă mecanismul unic de rezoluție era bine pregătit pentru rezoluția băncilor, Curtea a evaluat dacă:

— Comitetul Unic de Rezoluție dispunea de un cadru de politici corespunzător pe baza căruia se asigură că planurile de rezoluție întocmite pentru băncile care intră în sfera sa de competență sunt de o calitate optimă;

— pregătirea planurilor de rezoluție pentru băncile semnificative și pentru cele mai puțin semnificative era pe calea cea bună;

— structura organizatorică a mecanismului unic de rezoluție era adecvată.

19 În scopul auditului de față, Curtea a examinat documentația disponibilă la sediul Comitetului Unic de Rezoluție și a desfășurat interviuri cu personalul acestuia. Curtea a evaluat un eșantion de planuri de rezoluție din ciclul din 2018 (a se vedea punctul ***09***). Acest ciclu din 2018 s-a bazat pe datele financiare ale băncilor care erau valabile la sfârșitul exercițiului 2017 și s-a încheiat în 2020, când au fost adoptate ultimele planuri. Eșantionul Curții cuprindea șase planuri privind bănci pentru care nu existau colegii de rezoluție și două planuri privind bănci care dispuneau de un colegiu de rezoluție. De asemenea, a fost examinat un eșantion de trei evaluări efectuate de comitet cu privire la 16 planuri depuse de autoritățile naționale de rezoluție pentru

[6] Raportul special nr. 23/2017 al Curții de Conturi Europene: „Comitetul Unic de Rezoluție: au fost angajate eforturi în vederea realizării uniunii bancare – o sarcină complexă –, dar mai este o cale lungă de parcurs în acest sens” (www.eca.europa.eu).

bănci mai puțin semnificative și un eșantion de două planuri de rezoluție simplificate depuse tot de autoritățile naționale de rezoluție.

20 Curtea a desfășurat interviuri cu membri ai personalului Comisiei (Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital – DG FISMA) și ai personalului ABE. În plus, au fost efectuate vizite de informare la patru autorități naționale de rezoluție (din Germania, Italia, Letonia și Luxemburg), care fie erau responsabile de un număr mare de bănci, fie aveau deja experiență în domeniul rezoluției băncilor. Nu în ultimul rând, Curtea a desfășurat un sondaj în rândul a 19 autorități naționale de rezoluție din cadrul uniunii bancare europene.

21 Activitatea de audit pe teren a avut loc în perioada cuprinsă între aprilie 2019 și ianuarie 2020, ea fiind finalizată, prin urmare, înainte de declanșarea pandemiei de COVID-19. În consecință, dacă nu se specifică altfel, prezentul raport nu ține seama de evoluțiile sau schimbările de politici care au intervenit ca răspuns la pandemie.

Accesul la probe de audit și probleme legate de confidențialitate

22 Drepturile de audit și mandatul pentru acest audit al performanței decurg din dispozițiile generale ale articolului 287 TFUE[7], care conferă Curții de Conturi Europene acces deplin la toate documentele necesare îndeplinirii misiunii sale. Cu toate acestea, invocând motive legate de confidențialitate, personalul Comitetului Unic de Rezoluție a intervenit în documente, ocultând în acestea toate informațiile și datele care ar permite Curții să identifice banca la care planul de rezoluție din eșantion făcea referire. Prin urmare, Curtea nu a fost în măsură să reconcilieze calculele MREL (legate de date ale BCE, a se vedea punctul ***23***), să evalueze caracterul critic al funcțiilor băncilor și nici să examineze coerența, pentru ansamblul planurilor de rezoluție, a evaluărilor realizate de comitet cu privire la caracterul critic al funcțiilor băncilor. Totuși, în comparație cu auditul anterior, accesul la informații s-a îmbunătățit, întrucât au fost puse la dispoziție planuri de rezoluție complete, și nu doar capitole selectate.

[7] Versiunea consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 202, 7.6.2016, p. 1).

23 În plus, Curtea nu a obținut acces la următoarele documente produse de BCE, dar care sunt păstrate la dosar și de către Comitetul Unic de Rezoluție: (i) planuri de redresare a băncilor și (ii) feedbackul furnizat de BCE cu privire la proiectele de planuri de rezoluție ale Comitetului Unic de Rezoluție. Curtea solicitase comitetului aceste documente încă de la demararea auditului. La momentul la care comitetul a informat Curtea că BCE își exprimase acordul de a-i permite acesteia acces la documente într-o cameră de date fizică la sediul comitetului, măsurile de izolare impuse de pandemia de COVID-19 erau în vigoare, ceea ce a împiedicat Curtea să examineze documentele respective. După consultarea BCE, comitetul a informat Curtea că nu exista niciun acord în virtutea căruia să pună la dispoziție astfel de documente într-o cameră de date virtuală, invocând motive legate de securitate.

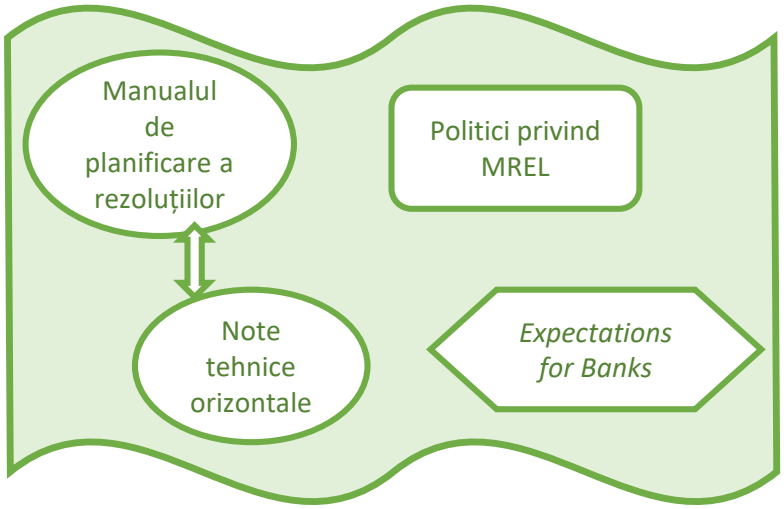
24 În rest, pentru observațiile și concluziile prezentate în raportul de față, Curtea a dispus de probele necesare.

Observații

Cadrul de politici a fost consolidat, însă persistă deficiențe în anumite domenii de importanță crucială

25 Comitetul Unic de Rezoluție a elaborat politici detaliate prin care să se asigure de calitatea și de coerența atât a planurilor de rezoluție corespunzătoare băncilor incluse în sfera sa de competență, cât și a măsurilor de rezoluție potențiale prevăzute în planurile respective. După adoptarea lor în cadrul sesiunii executive a comitetului, politicile sunt consemnate în manualul de planificare a rezoluțiilor, care este documentul de politică internă al comitetului, precum și în note tehnice orizontale. Conținutul acestor note, emise între 2016 și 2019, a fost încorporat în manual cu ocazia actualizării acestuia în 2019, chiar dacă într-o măsură mai puțin detaliată. Au fost întocmite totodată documente de politică separate referitoare la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile și, în aprilie 2020, comitetul a publicat documentul intitulat *Expectations for Banks 2019*, în care a detaliat ceea ce așteaptă din partea băncilor (a se vedea ***figura 5***).

Figura 5 – Politicile elaborate de Comitetul Unic de Rezoluție

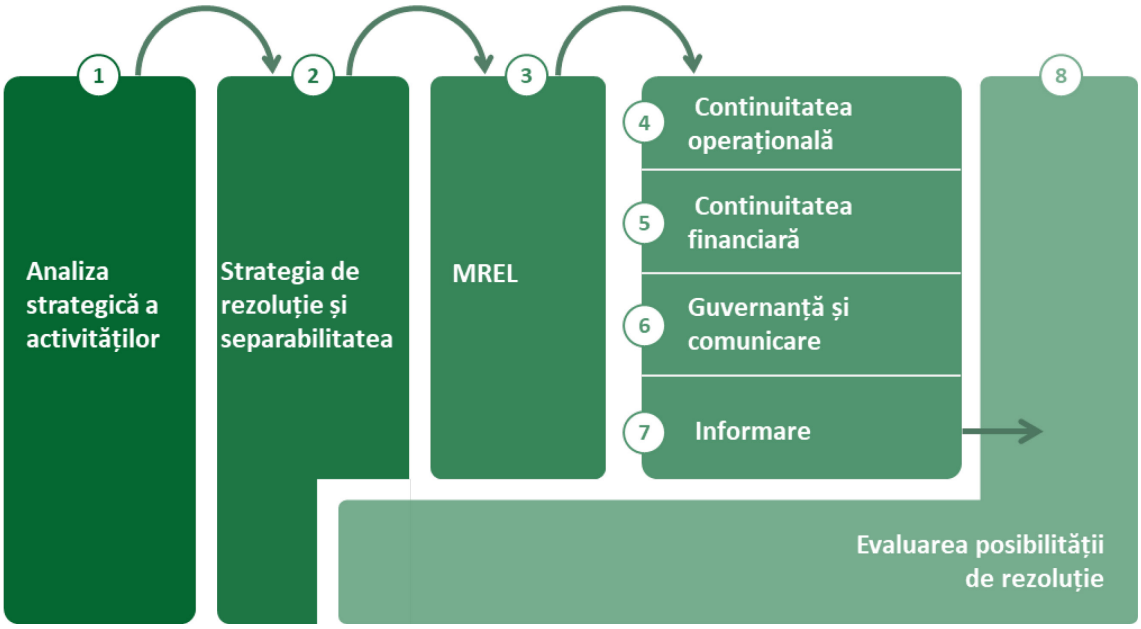


Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

26 În perioada acoperită de audit, autoritățile naționale de rezoluție nu erau obligate să aplice aceste politici la întocmirea planurilor pentru băncile mai puțin semnificative decât în ceea ce privește MREL. Totuși, având în vedere relevanța lor pentru toate categoriile de bănci, aceste politici ar putea fi utilizate de autoritățile naționale de rezoluție ca punct de reper pentru elaborarea propriilor politici.

27 Comitetul și-a grupat politicile în jurul a opt domenii care reflectă procesul de planificare a rezoluțiilor (a se vedea ***figura 6***). Politicile au fost elaborate în strânsă cooperare cu autoritățile naționale de rezoluție.

Figura 6 – Procesul de planificare a rezoluțiilor



Notă: manualul de planificare a rezoluțiilor consacră un capitol specific fiecăruia dintre aceste opt domenii.

Sursa: Comitetul Unic de Rezoluție.

28 În raportul său special din 2017, Curtea a concluzionat că comitetul nu dispunea de un sistem complet de politici pentru planificarea rezoluțiilor. Curtea a recomandat următoarele: (i) manualul de planificare a rezoluțiilor să devină obligatoriu, (ii) să se elaboreze politici clare și coerente cu privire la obstacolele semnificative și la MREL și (iii) să se includă orientări cu privire la toate scenariile de rezoluție.

29 Prin urmare, Curtea a evaluat dacă:

(a) comitetul adoptase toate politicile relevante necesare pentru întocmirea planurilor de rezoluție corespunzătoare băncilor incluse în sfera sa de competență;

(b) politicile elaborate erau de o calitate satisfăcătoare.

Lipsesc în continuare o serie de politici importante aplicabile băncilor care intră în sfera de competență a Comitetului Unic de Rezoluție

30 Scopul politicilor prevăzute în manual este de a îndruma echipele interne de rezoluție în activitatea lor de pregătire a planurilor de rezoluție a băncilor semnificative. Manualul nu avea caracter obligatoriu. De asemenea, Curții i s-a adus la cunoștință că echipele interne de rezoluție nu au obligația de a justifica eventualele abateri de la manual în planul de rezoluție și, într-adevăr, Curtea nu a identificat astfel de justificări în niciunul dintre planurile incluse în eșantionul său.

31 Curtea a examinat politicile comitetului și a constatat, pe baza situației existente în aprilie 2020, lipsa mai multor politici. În primul rând, nu exista o politică referitoare la „continuitatea financiară”. Asigurarea unei finanțări încă de la începutul procesului de rezoluție este crucială, având în vedere că o bancă poate întâmpina dificultăți în a accesa lichiditățile necesare pentru refinanțarea datoriilor sale la scadență, de exemplu din cauza incertitudinii privind viabilitatea sa. Intrarea în dificultate a Hypo Real Estate ilustrează importanța acestui aspect: în 2008, autoritățile publice germane au fost nevoite să pună la dispoziție lichidități în cuantum de 145 de miliarde de euro. Comitetul consideră că elaborarea unei politici pentru acest domeniu este un proiect ce se întinde pe mai mulți ani și pe care nu se așteaptă să îl finalizeze înainte de 2022. În fine, documentul comitetului, intitulat *Expectations for Banks* (a se vedea punctul ***25***), prevede că băncile trebuie să demonstreze, până în 2023, capacitățile pe care le au în domeniul continuității financiare.

32 Un aspect strâns legat de continuitatea financiară în rezoluție este mecanismul de sprijin (*backstop*) din partea sectorului public. Comitetul ar putea utiliza un astfel de mecanism pe bază temporară pentru a se garanta finanțare în rezoluția unei bănci care a fost declarată ca fiind în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate. În decembrie 2019, Eurogrupul a convenit, în principiu, că Mecanismul european de stabilitate ar urma să furnizeze un sprijin de aproximativ 65-70 de miliarde de euro. Modificarea preconizată a fi adusă Tratatului privind Mecanismul european de stabilitate[8] nu a fost încă semnată. Mecanismul de sprijin este menit să înlocuiască instrumentul de recapitalizare directă, pentru care

[8] Tratatul de instituire a Mecanismului European de Stabilitate între Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă și Republica Finlanda, semnat la 2 februarie 2012.

Mecanismul european de stabilitate alocase 60 de miliarde de euro. Specialiștii consideră că mecanismul de sprijin s-ar putea dovedi insuficient pentru a acoperi nevoile de finanțare impuse de o rezoluție, în special în ceea ce privește furnizarea de lichidități, și solicită să se ia măsuri suplimentare[9].

33 În al doilea rând, nu exista nicio politică referitoare la „guvernanță și comunicare" privind rezoluțiile. O astfel de politică privește, de exemplu, structura de guvernanță necesară pentru asigurarea furnizării de date și pentru garantarea unei supravegheri și a unui proces decizional eficace în cursul planificării rezoluțiilor și în eventualitatea unei crize. Întrucât multe decizii trebuie luate într-un interval de timp extrem de scurt, este esențial să existe o structură solidă în materie de guvernanță și comunicare.

34 În al treilea rând, nu exista nicio politică generală referitoare la „cerințele în materie de informare". Aceasta se referă, de exemplu, la datele pe care băncile trebuie să le furnizeze Comitetului Unic de Rezoluție în scopul aplicării instrumentelor de rezoluție sau în scopul evaluărilor de active în eventualitatea unei rezoluții. „Existența unor rapoarte de evaluare exacte este esențială pentru succesul de ansamblu al rezoluției unei bănci. Dacă rapoartele de evaluare nu sunt exacte, ele pot prelungi dificultățile financiare sau pot determina acționarii și creditorii să introducă acțiuni în justiție și să solicite compensații"[10].

35 În fine, manualul de planificare a rezoluțiilor nu includea o politică prin care să se stabilească entitățile din cadrul unui grup cărora ar urma să se aplice măsurile de rezoluție (așa-numitul „punct de intrare", a se vedea punctul ***10***). Punctul de intrare determină numărul autorităților de rezoluție care își vor exercita prerogativele și care vor aplica instrumentele de rezoluție. Un punct de intrare unic atribuie prerogative unei singure autorități, în timp ce mai multe puncte de intrare implică cel puțin două autorități de rezoluție.

36 Comitetul intenționează să emită sau să actualizeze politici în mai multe domenii în 2020. Ca prim pas, la sfârșitul lunii aprilie 2020, comitetul a publicat un document în

---

[9] A se vedea, de exemplu: *Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform*, Demertzis și Wolff, Bruegel, 7 decembrie 2018, sau *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution*, Deslandes și Magnus, Parlamentul European, PE 624.402, iulie 2019.

[10] Analiză aprofundată solicitată de Comisia ECON a Parlamentului European: *Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?*, Willem Pieter de Groen, Parlamentul European, PE 624.418, iunie 2018.

care și-a făcut cunoscute așteptările sale pentru bănci. Acest document nu conține însă deocamdată politici detaliate în legătură cu aspectele descrise mai sus.

Politicile existente sunt afectate de unele deficiențe

37 Curtea a evaluat calitatea politicilor care s-au aplicat în cursul perioadei auditate și a constatat deficiențe în următoarele trei domenii: (i) evaluarea interesului public, (ii) determinarea obstacolelor semnificative în calea posibilității de rezoluție și (iii) aplicarea cerinței minime de fonduri proprii și datorii eligibile și a instrumentului de recapitalizare internă.

Evaluarea interesului public

38 Una dintre condițiile necesare care trebuie îndeplinită pentru ca o rezoluție să aibă loc, atunci când o bancă este declarată ca fiind în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate, este ca rezoluția să fie în interesul public, cu alte cuvinte obiectivele rezoluției nu ar fi atinse în aceeași măsură dacă banca ar fi lichidată în baza legislației naționale în materie de insolvență. Exemple de astfel de obiective ale rezoluției sunt:

— asigurarea continuității funcțiilor critice ale unei bănci;

— evitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare;

— protejarea depozitelor acoperite;

— protejarea fondurilor publice.

39 Din acest motiv, autoritatea de rezoluție implicată trebuie să efectueze o evaluare a interesului public. Potrivit unui studiu realizat la cererea Comisiei Europene, mai multe părți interesate au declarat că această evaluare ar trebui armonizată într-o măsură mai mare în întreaga UE[11]. Unele părți interesate nu sunt de acord nici cu opinia comitetului potrivit căreia „rezoluția ar trebui fie excepția, și nu regula”. Într-adevăr, având în vedere universul băncilor din zona euro, comitetul consideră că, din cauza evaluării interesului public, măsurile de rezoluție se vor aplica

[11] *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, VVA, Grimaldi & Bruegel, noiembrie 2019.

finalmente doar câtorva bănci, întrucât majoritatea băncilor vor fi lichidate în baza legislației naționale în materie de insolvență[12].

40 În legătură cu evaluarea anumitor funcții din cadrul unei bănci pentru a se determina dacă sunt sau nu critice (a se vedea punctul ***03***), Curtea a constatat că politica utilizată de comitet nu specifică praguri definite în mod clar (cum ar fi cota de piață). Pe baza sondajului și a interviurilor sale desfășurate în rândul autorităților naționale de rezoluție, precum și pe baza examinării documentației comitetului, Curtea concluzionează că există o serie de incoerențe între evaluările funcțiilor critice de către echipele interne de rezoluție. Ca urmare a acestor incoerențe și a lipsei de orientări clare, există riscul nesemnalării de către comitet a unei funcții ca fiind critică, deși eventuala intrare în dificultate a băncii respective ar produce un impact negativ pentru economia reală.

41 În ceea ce privește obiectivul de protejare a depozitelor acoperite urmărit prin rezoluție, Curtea a constatat următoarele: atunci când se consideră că finanțarea sistemelor naționale de garantare a depozitelor instituite la nivel de stat membru este inadecvată pentru a face față unei crize, acest lucru înseamnă că depozitele acoperite nu sunt bine protejate. Totuși, acesta nu este un argument suficient astfel încât comitetul să considere că rezoluția băncii în cauză ar fi în interesul public.

42 În ceea ce privește protejarea fondurilor publice, Curtea ia notă de faptul că normele privind repartizarea sarcinilor între (i) acționari și anumiți creditori, pe de o parte, și (ii) sectorul public, pe de altă parte, diferă în funcție de soluția aplicată, rezoluție sau procedură națională de insolvență (a se vedea ***figura 7***):

— conform temeiului juridic, sprijinul public în procesul de rezoluție acordat prin intermediul Fondului unic de rezoluție (FUR) poate fi acordat doar dacă pierderile băncii au fost acoperite de o recapitalizare internă de cel puțin 8 % din totalul pasivelor, incluzând fondurile proprii. Contribuția din partea FUR este, în principiu, limitată la 5 % din totalul pasivelor, incluzând fondurile proprii[13]. Fondul Monetar Internațional a sugerat introducerea unei exceptări în scopul stabilității financiare[14], care să fie utilizată numai în eventualitatea unei crize care afectează

[12] https://srb.europa.eu/en/node/622.

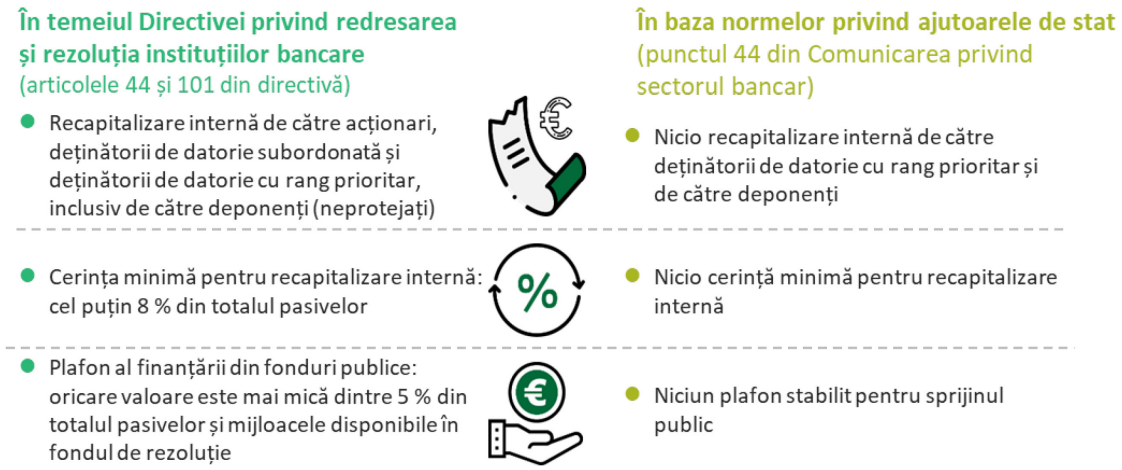
[13] Contribuția poate depăși 5 % sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții, astfel cum este specificat la articolul 27 alineatul (10) din Regulamentul MUR.

[14] *Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program-Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Fondul Monetar Internațional, iulie 2018, p. 7.

ansamblul zonei euro sau o întreagă țară. Rezultatele sondajului Curții arată că majoritatea autorităților naționale de rezoluție (60 %) sunt de acord cu această sugestie;

— în situația în care o bancă este lichidată în baza legislației naționale în materie de insolvență, este posibil ca statele membre să considere totodată necesară acordarea unui sprijin public. În concordanță cu Comunicarea privind sectorul bancar a Comisiei[15], cerințele privind repartizarea sarcinilor se aplică acționarilor și titularilor de instrumente subordonate: aceștia trebuie să contribuie în integralitate la costul măsurilor. Spre deosebire de scenariul de rezoluție, titularii de creanțe cu rang prioritar nu sunt obligați să contribuie. Fondul Monetar Internațional a recomandat stabilirea unor principii mai stricte privind repartizarea sarcinilor în cadrul normelor privind ajutoarele de stat[16].

Figura 7 – Cerințele în materie de recapitalizare internă în cadrul rezoluției (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și în cadrul ajutoarelor de stat (Comunicarea privind sectorul bancar)[17]



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza temeiului juridic indicat.

---

[15] Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare („Comunicarea privind sectorul bancar”), JO C 216, 30.7.2013, p. 1.

[16] *Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program-Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Fondul Monetar Internațional, iulie 2018, p. 7.

[17] Raportul special nr. 21/2020 al Curții de Conturi Europene: „Controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare în UE: o verificare a adecvării se impune” (www.eca.europa.eu).

43 După cum se arată la al treilea rând din ***figura 7***, în cadrul procedurilor de insolvență de la nivel național se poate acorda un sprijin public mai mare (ajutoare de stat) decât în cadrul unei rezoluții, având în vedere politica actuală a Comisiei privind ajutoarele de stat, astfel cum este reflectată în comunicarea sa privind sectorul bancar. Acest aspect nu este lipsit de importanță atunci când se decide ce anume este în interesul public. Există două tipuri de evaluări, și anume o evaluare efectuată de Comitetul Unic de Rezoluție și o evaluare efectuată de Comisie:

— în concordanță cu obiectivele rezoluției (a se vedea punctul ***38***), Comitetul Unic de Rezoluție ar trebui să evalueze dacă intrarea în dificultate a unei bănci ar avea efecte negative semnificative asupra stabilității financiare și ar trebui să reducă la minimum sprijinul financiar public furnizat cu titlu extraordinar;

— Comisia – înainte de a aproba ajutorul de stat pe care statele membre le-ar acorda în cursul lichidării unei bănci în cadrul procedurilor de insolvență de la nivel național – ar trebui să evalueze dacă acest ajutor este necesar pentru a remedia o perturbare gravă a economiei statului membru respectiv. Conform observațiilor Curții formulate în cadrul unui audit anterior, Comisia a considerat că statele membre sunt cele mai în măsură să evalueze, în primă instanță, dacă o ieșire necontrolată de pe piață a unei anumite bănci ar amenința stabilitatea financiară (sau ar provoca alte perturbări grave în statul membru în cauză). Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia nu a contestat afirmațiile statelor membre cum că o eventuală intrare în dificultate a unei bănci reprezenta o amenințare la adresa stabilității financiare[18].

44 În cazuri recente de intrări în dificultate ale unor bănci, Comitetul Unic de Rezoluție a stabilit că băncile puteau fi lichidate printr-o procedură obișnuită de insolvență fără a cauza efecte negative semnificative la nivelul stabilității financiare și, prin urmare, a concluzionat că nu exista un interes public care să justifice utilizarea instrumentelor de rezoluție. Cu toate acestea, Comisia a aprobat ulterior ajutoare de stat, întrucât a considerat că lichidarea băncilor respective prin procedura obișnuită de insolvență ar însemna o perturbare gravă a economiei. FMI concluzionează că „alinierea cerințelor privind repartizarea sarcinilor în cazul unei proceduri de insolvență la cele aplicabile în cazul unei rezoluții, după introducerea, în cadru, a unei flexibilități alternative printr-o exceptare în scopul stabilității financiare, ar reduce

[18] Raportul special nr. 21/2020 al Curții de Conturi Europene: „Controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare în UE: o verificare a adecvării se impune”, punctele 66 și 68 (www.eca.europa.eu).

incertitudinea și ar diminua stimulentele care încurajează în prezent statele membre să caute soluții pentru cazurile de intrare în dificultate a unor instituții semnificative mai degrabă în cadrul procedurilor de insolvență de la nivel național”[19]. În fine, Parlamentul European, în rezoluția sa din 2020 privind uniunea bancară, nota că „este necesar să se asigure condiții de concurență echitabile și aplicarea consecventă a testului referitor la interesul public”[20].

45 Curtea constată o altă problemă, care a devenit din ce în ce mai pertinentă în contextul dezbaterilor cu privire la politici, și anume aceea a armonizării legislațiilor naționale în materie de insolvență privind băncile[21]. 14 dintre cele 18 autorități naționale de rezoluție care au răspuns la chestionarul Curții considerau că ar fi util sau foarte util dacă regimurile naționale de insolvență aplicabile băncilor ar fi armonizate. De exemplu, „în majoritatea țărilor, factorii declanșatori ai regimurilor de insolvență naționale nu sunt aliniați la factorii care declanșează o rezoluție, în special condițiile în care se justifică declararea unei bănci ca fiind în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate”[22]. Obținerea unei armonizări este însă un proces dificil, deoarece implică domenii legislative care țin de competența statelor membre (cum ar fi dreptul comercial).

46 În fine, planul de rezoluție ar trebui să ia în considerare scenarii pertinente, printre care și acela ca intrarea în dificultate să se datoreze unor circumstanțe specifice băncii sau să survină pe fondul unei instabilități financiare pe scară largă sau al unor evenimente sistemice. Totuși, în opinia comitetului, Regulamentul MUR (articolul 8) nu prevede luarea în considerare a acestui tip de evenimente în etapa de evaluare a interesului public în cazurile în care strategia preferată este cea a aplicării legislației naționale în materie de insolvență. Prin urmare, manualul de planificare a rezoluțiilor elaborat de comitet nu clarifică acest aspect (a se vedea punctul ***28***). Unele autorități naționale de rezoluție interpretează legislația în mod diferit. Comisia admite că există o anumită marjă de interpretare.

---

[19] *Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program-Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Fondul Monetar Internațional, iulie 2018, p. 21.

[20] Rezoluția Parlamentului European din 19 iunie 2020 referitoare la uniunea bancară – raportul anual pe 2019 (2019/2130(INI)), P9_TA(2020)0165, punctul 49.

[21] A se vedea, de exemplu, articolul redactat de Elke König pentru Eurofi: *Why we need an EU liquidation regime for banks*, 5.9.2018 (https://srb.europa.eu/en/node/622).

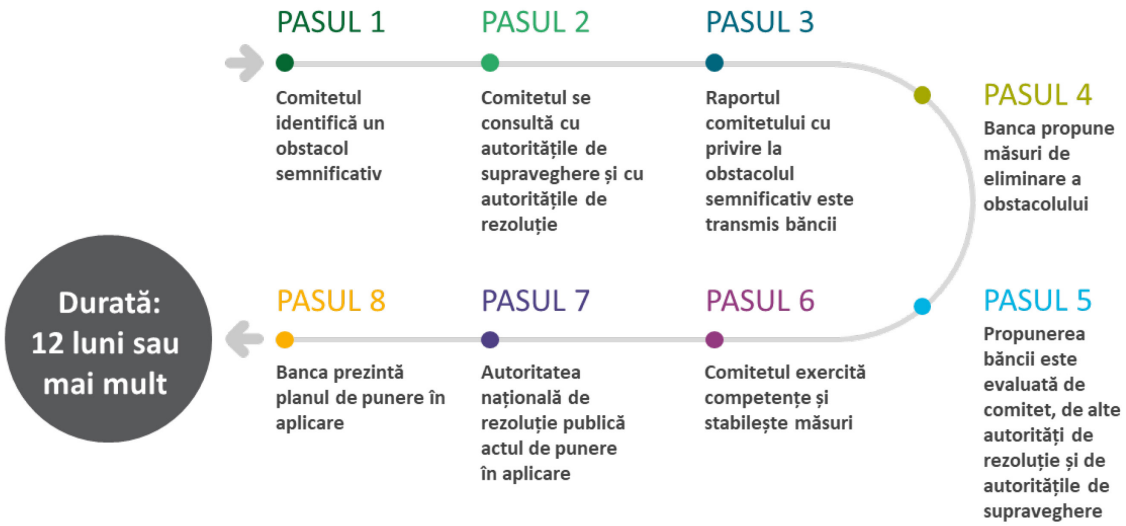
[22] Idem nota de subsol ***11***.

Îndrumări privind determinarea obstacolelor semnificative în calea posibilității de rezoluție

47 Conform cadrului unic de reglementare, Comitetul Unic de Rezoluție are obligația de a evalua dacă o bancă poate face obiectul unei rezoluții sau nu. Rezoluția unei bănci este considerată a fi posibilă dacă este fezabilă și credibilă fie lichidarea ei în temeiul legislației obișnuite de insolvență, fie rezoluția ei prin aplicarea unor instrumente de rezoluție și prin exercitarea unor competențe de rezoluție. Din acest motiv, autoritatea de rezoluție trebuie să evalueze dacă există obstacole, mai exact impedimente în calea rezoluției unei bănci. Autoritatea de rezoluție trebuie de asemenea să notifice în timp util ABE în cazul în care rezoluția unei bănci nu este considerată posibilă.

48 Odată ce concluzia comitetului este că un anumit obstacol este semnificativ prin natura sa, este inițiată o procedură administrativă pentru a se asigura faptul că banca în cauză remediază situația (a se vedea ***figura 8***). Procesul administrativ implică mai multe părți interesate. Poate dura 12 luni sau mai mult până când banca prezintă planul final de punere în aplicare prevăzut pentru înlăturarea obstacolului semnificativ.

Figura 8 – Pașii parcurși în abordarea obstacolelor semnificative pentru băncile care intră în sfera de competență a Comitetului Unic de Rezoluție



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, date provenite de la comitet, adaptate.

49 În urma unei recomandări formulate în Raportul special nr. 23/2017 al Curții (a se vedea punctul ***28***), comitetul a emis, în septembrie 2018, o politică referitoare la identificarea și abordarea obstacolelor din calea posibilității de rezoluție. Comitetul a aplicat această politică doar pentru o mică parte din planurile de rezoluție elaborate

în 2019. Acesta lucrează la perfecționarea orientărilor sale adresate echipelor interne de rezoluție, în special în ceea ce privește punerea în practică a metodologiei sale.

50 Conform politicii din 2018, într-o primă etapă, echipele interne de rezoluție ar trebui să identifice obstacolele potențiale. Ulterior, echipele ar trebui să evalueze, pe o scară de la „scăzut" la „ridicat", (i) impactul unor astfel obstacole potențiale asupra strategiei de rezoluție și (ii) probabilitatea apariției lor. Chiar dacă politica pune la dispoziție o matrice în funcție de care astfel de evaluări ar trebui să stabilească dacă un obstacol este semnificativ sau nu, aceasta este, de fapt, doar una orientativă. De exemplu, obstacolele potențiale clasificate ca având un impact și o probabilitate de apariție ridicate nu sunt considerate în mod automat obstacole semnificative.

51 Astfel, evaluările sunt de așa natură încât ele implică aprecieri și o marjă de discreție considerabile din partea echipelor interne de rezoluție. În plus, comitetul ține cont de o serie de elemente înainte de a declara un obstacol ca fiind semnificativ. De exemplu, atunci când o bancă dispune de un plan credibil pentru abordarea obstacolelor potențiale identificate, obstacolul respectiv nu trebuie considerat neapărat ca fiind semnificativ. De fapt, comitetul privește înlăturarea obstacolelor din calea posibilității de rezoluție ca pe un proces în mai multe etape între bănci și comitet, care poate dura un anumit timp.

52 Această politică este confirmată în documentul publicat de comitet și intitulat *Expectations for Banks* (a se vedea punctul ***25***). Acesta prevede o etapă de pregătire treptată, în care se așteaptă ca băncile să își dezvolte capacitățile în toate cele șapte dimensiuni[23] abordate în document, până cel târziu la sfârșitul anului 2023, indiferent de nivelul de risc, de dimensiunea sau de complexitatea băncii. Sub rezerva unui acord în acest sens, o bancă poate depăși acest termen stabilit pentru dezvoltarea capacităților sale. Cu titlu de comparație, băncile care sunt incluse în sfera de competență a Bank of England trebuie să se încadreze în termene mai stricte, dat fiind că posibilitatea de rezoluție pentru toate aceste bănci trebuie asigurată înainte de 1 ianuarie 2022[24].

---

[23] Aceste dimensiuni sunt: guvernanța; absorbția pierderilor și capacitatea de recapitalizare; lichidități și finanțare în rezoluție; continuitate operațională și accesul la servicii de infrastructură a pieței financiare; sisteme informaționale și cerințe privind datele; comunicare; separabilitate și restructurare.

[24] Bank of England, *Statement of Policy: The Bank of England's Approach to Assessing Resolvability*, iulie 2019.

53 „Să lucrăm împreună” este principiul director al acestor așteptări, cu alte cuvinte comitetul și băncile ar trebui să colaboreze pentru a asigura posibilitatea de rezoluție. Se așteaptă din partea băncilor ca acestea să întocmească un plan de lucru și o autoevaluare a progreselor înregistrate sub acest aspect, pentru a se asigura o execuție în timp util. 17 dintre cele 18 autorități naționale de rezoluție care au răspuns la chestionarul Curții consideră că aceasta este o abordare adecvată. Cu toate acestea, există riscul ca motivația unei bănci de a coopera cu comitetul în abordarea obstacolelor să fie limitată, în special în situațiile în care sunt implicate modele de afaceri, de exemplu în cazul în care comitetul a planificat să aplice instrumentul de „vânzare a activității” (a se vedea ***figura 3***).

54 Mai mult, cadrul unic de reglementare nu prevede astfel de perioade tranzitorii, ci el conține cerința de a se ajunge la o concluzie clară cu privire la posibilitatea de rezoluție a unei bănci (a se vedea punctul ***09***), ceea ce necesită identificarea prealabilă a eventualelor obstacole semnificative. Acest lucru este confirmat de o decizie emisă de ABE în 2018, care prevede că identificarea obstacolelor potențiale fără să se determine dacă acestea sunt semnificative nu este în conformitate cu cadrul unic de reglementare. ABE a concluzionat că orice plan de rezoluție adoptat trebuie să includă o descriere detaliată a evaluării posibilității de rezoluție. Descrierea respectivă trebuie să cuprindă orice obstacol semnificativ identificat în calea posibilității de rezoluție[25].

55 Ca urmare a procesului în mai multe etape ales de comitet, prin care nu au fost identificate obstacole semnificative, comitetul nu a transmis deocamdată nicio notificare în atenția ABE (a se vedea punctul ***47***) și autoritățile naționale de rezoluție nu au transmis nicio notificare privind instituțiile bancare mai puțin semnificative.

56 Într-un document publicat de Unitatea de asistență pentru guvernanța economică din cadrul Parlamentului European[26] la sfârșitul anului 2019, s-a concluzionat că, până în octombrie 2019, niciunul dintre planurile de rezoluție nu conținea o evaluare complet elaborată cu privire la obstacolele din calea posibilității de

---

[25] *Decizie a Autorității Bancare Europene privind soluționarea unui dezacord, adresată Comitetului Unic de Rezoluție și Băncii Naționale a României*, 27 aprilie 2018.

[26] Analiză aprofundată solicitată de Comisia ECON a Parlamentului European: *Impediments to resolvability of banks? Banking Union Scrutiny*, Willem Pieter de Groen, Unitatea de asistență pentru guvernanța economică din cadrul Parlamentului European, PE 634.358, decembrie 2019.

rezoluție. Autorii documentului precizează că „acest lucru pune sub semnul întrebării gradul de pregătire al băncilor în vederea unei posibile rezoluții în anii următori”.

Orientări referitoare la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL) și la recapitalizarea internă

57 Unul dintre instrumentele-cheie prin care se urmărește ameliorarea posibilității de rezoluție a băncilor este obligația legală ca toate băncile să îndeplinească nivelurile-țintă privind MREL stabilite de autoritatea de rezoluție competentă (a se vedea punctul ***08***). Băncile trebuie să mențină un volum specific de capitaluri proprii și de alte datorii eligibile, care să le permită să absoarbă pierderile și să își restabilească poziția de capital fără să fie nevoie să recurgă la fonduri publice.

58 Conform cadrului unic de reglementare, termenul până la care băncile trebuie să atingă în totalitate nivelurile lor țintă privind MREL este anul 2024, însă, până în ianuarie 2022, ele trebuie să atingă o țintă intermediară, dat fiind că unele bănci pot avea dificultăți în a emite titluri de valoare de tip MREL.

59 Comitetul Unic de Rezoluție și autoritățile naționale de rezoluție au obligația legală de a emite o decizie formală referitoare la MREL în atenția fiecărei bănci. Opt dintre cele 18 autorități naționale de rezoluție (44 %) care au răspuns la chestionarul Curții consideră că un astfel de formalism nu are nicio logică atunci când MREL este echivalentă cu cerințele prudențiale de capital, lucru care este valabil în general atunci când o bancă urmează să fie lichidată în baza legislației naționale în materie de insolvență. Printre cele opt autorități naționale de rezoluție se numără și cele competente pentru cel mai mare număr de bănci. Obligația legală menționată mai sus creează o povară administrativă pentru toate părțile implicate (Comitetul Unic de Rezoluție, autoritățile naționale de rezoluție și băncile).

60 Comitetul a publicat, în noiembrie 2018, politica referitoare la MREL care s-a aplicat pentru ciclul din 2018 de planificare a rezoluțiilor și pe care a actualizat-o în ianuarie 2019 (a se vedea punctul ***28***). De asemenea, în mai 2020, comitetul a publicat politica privind MREL aplicabilă ciclului din 2020 de planificare a rezoluțiilor. Majoritatea schimbărilor efectuate (a se vedea comparația din ***anexa II***) rezultă din revizuirea Regulamentului MUR[27]. Nu se cunoaște încă modul în care aceste modificări

[27] Regulamentul (UE) 2019/877 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 în ceea ce privește capacitatea de absorbție a pierderilor și de recapitalizare a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (JO L 150, 7.6.2019, p. 226), care se aplică de la 28 decembrie 2020.

legislative vor afecte nivelurile-țintă privind MREL pe termen scurt sau pe termen mediu spre lung. Comitetul a anunțat totodată că intenționează să evalueze impactul potențial al pandemiei de COVID-19 asupra perioadelor tranzitorii necesare pentru atingerea într-un final a țintelor privind MREL (a se vedea punctul ***58***).

61 Printre modificările rezultate în urma revizuirii cadrului juridic se numără următoarele:

— includerea unui amortizor privind încrederea pieței în calculul țintei privind MREL nu mai este obligatorie. Cu toate acestea, comitetul continuă să aplice un astfel de amortizor;

— Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare revizuită[28] introduce o cerință MREL obligatorie și fixă pentru trei categorii de bănci[29];

— Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare revizuită prevede un nivel minim de subordonare (8 % din totalul datoriilor și al fondurilor proprii). Subordonarea presupune că o parte din ținta privind MREL trebuie să fie îndeplinită prin datorii subordonate, așadar nu doar prin datorii cu rang prioritar. Costul emisiunii de datorii subordonate este, în general, mai mare.

62 Din cauza dispozițiilor opționale sau a lipsei de dispoziții în baza juridică, practicile utilizate de autoritățile de rezoluție din UE pentru determinarea MREL variază (a se vedea ***caseta 1***).

[28] Directiva (UE) 2019/879 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2014/59/UE în ceea ce privește capacitatea de absorbție a pierderilor și de recapitalizare a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și a Directivei 98/26/CE (JO L 150, 7.6.2019, p. 296).

[29] Autoritățile de rezoluție trebuie să clasifice băncile în patru categorii: (i) băncile de importanță sistemică globală; (ii) băncile de prim rang; (iii) alte entități sistemice și (iv) băncile neincluse în niciuna dintre cele trei categorii anterioare. Cerința MREL obligatorie și fixă se aplică pentru primele trei categorii.

Caseta 1

Exemple de practici diferite pentru determinarea MREL

Raportul de analiză cantitativă publicat de ABE în 2020 cu privire la MREL[30] arată că, din cauza absenței unei cerințe obligatorii referitoare la subordonare, practicile în materie pot să difere de la o autoritate de rezoluție la alta în UE. Unele autorități solicită ca ținta privind MREL să fie atinsă în totalitate prin datorii subordonate, în timp ce comitetul solicită un nivel minim de subordonare între 12 % și 16 % din cuantumul total al expunerii la risc, în funcție de complexitatea băncii. O cerință obligatorie pentru anumite categorii de bănci a fost introdusă recent odată cu revizuirea Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.

Potrivit aceluiași raport, autoritatea de rezoluție din Cehia nu stabilește niciun nivel implicit pentru amortizorul privind încrederea pieței. Autoritatea de rezoluție din Suedia nu calibrează MREL în eventualitatea unor transferuri de active. Autoritatea de rezoluție din România nu permite luarea în calcul a depozitelor în vederea îndeplinirii MREL. Spre deosebire de comitet, autoritatea de rezoluție din Polonia nu consideră fondurile proprii și datoriile investitorilor de retail ca fiind eligibile pentru îndeplinirea MREL[31].

63 Atunci când o bancă este în curs de a intra în dificultate, indiferent de metoda prin care va fi lichidată, pe baza legislației naționale în materie de insolvență sau prin rezoluție, investitorii de retail ar putea fi afectați. Cazurile recente de bănci în curs de a intra în dificultate, și anume Veneto Banca, Banca Popolare di Vicenza și Banco Popular, au dus la o dezbatere publică dacă investitorii de retail ar trebui să facă sau nu obiectul recapitalizării interne. Datoriile de prim rang și datoriile subordonate pe care băncile din UE le-au contractat de la investitori de retail în zona euro în 2018 au fost estimate la 262 de miliarde de euro, în principal de la deținători de obligațiuni în Italia (51 %) și în Germania (19 %)[32].

64 Politica privind instrumentul de recapitalizare internă a comitetului descrie aspecte operaționale legate de recapitalizarea internă a titlurilor de valoare (acțiuni și obligațiuni), dar aspectele operaționale privind alte datorii eligibile, de exemplu

---

[30] Anexa 5 la raportul de analiză cantitativă privind cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile al ABE EBA/Rep/2020/07.

[31] Idem.

[32] *Statement of the EBA and ESMA on the treatment of retail holdings of debt financial instruments subject to the Bank Recovery and Resolution Directive*, mai 2018.

depozitele, nu sunt incluse. Mai mult, orientările furnizate de comitet nu indică un interval de timp în care o recapitalizare internă trebuie finalizată. Cu titlu comparativ, autoritatea de rezoluție din Germania solicită băncilor aflate în sfera sa de competență să execute recapitalizarea internă în conturile lor într-un interval de 24 de ore și să fie pregătite să declanșeze executarea externă aplicabilă deținătorilor de obligațiuni/depozitelor în termen de 12 ore.

65 Conform cadrului unic de reglementare, autoritatea de rezoluție trebuie să includă în evaluarea sa privind fezabilitatea și credibilitatea strategiei de rezoluție preferate (instrumentul care să fie utilizat, a se vedea ***figura 3***) o examinare a oricărei variante propuse ca parte a strategiei respective. Acest demers este deosebit de important în situațiile în care finanțarea în caz de rezoluție nu este asigurată (a se vedea punctul ***31***), întrucât există riscul ca rezoluția să eșueze. Cu toate acestea, în cazul aplicării instrumentului de recapitalizare internă, politica urmată de comitet nu subliniază în mod suficient necesitatea ca echipele interne de rezoluție să evalueze variante de strategii.

S-au realizat unele progrese în ceea ce privește planificarea rezoluțiilor, însă mai este cale lungă până când aceasta va fi aliniată la cerințele prevăzute de legislație

66 Planurile de rezoluție întocmite de autoritățile de rezoluție ar trebui să fie pe deplin conforme cu cadrul unic de reglementare și Comitetul Unic de Rezoluție are obligația de a stabili data până la care trebuie elaborate primele planuri de rezoluție. Conform Regulamentului MUR, ca regulă generală, planurile de rezoluție ar trebui actualizate cel puțin o dată pe an.

67 După cum se menționează la punctul ***06***, comitetul este responsabil pentru supravegherea activității desfășurate de autoritățile naționale de rezoluție în legătură cu băncile mai puțin semnificative. În acest scop, comitetul are dreptul de a emite orientări și instrucțiuni generale privind sarcinile care revin acestor autorități. În concordanță cu acordul de cooperare semnat între autoritățile naționale de rezoluție și comitet, acesta din urmă ar trebui de asemenea să evalueze planurile de rezoluție întocmite de autoritățile naționale de rezoluție.

68 Curtea a evaluat dacă:

(a) în comparație cu rezultatele auditului său anterior, calitatea planurilor de rezoluție adoptate de comitet s-a îmbunătățit, cu alte cuvinte dacă numărul cerințelor din cadrul unic de reglementare pe care planurile le îndeplineau crescuse;

(b) comitetul a aprobat planurile de rezoluție pentru băncile incluse în sfera sa de competență în timp util;

(c) analiza de către comitet a planurilor depuse de autoritățile naționale de rezoluție pentru băncile mai puțin semnificative era coerentă.

Calitatea planurilor de rezoluție pentru băncile aflate în sfera de competență a comitetului s-a îmbunătățit

69 Curtea a evaluat, pe baza eșantionului său de șase planuri de rezoluție din ciclul din 2018, dacă acestea erau în conformitate cu cerințele prevăzute de cadrul unic de reglementare. În acest scop, Curtea a selectat 179 de cerințe, pe care le-a grupat pe domenii (a se vedea ***figura 6***), și a verificat dacă ele fuseseră îndeplinite.

70 Rezultatele Curții arată că fuseseră îndeplinite 60 % din cerințe (a se vedea ***tabelul 2***). Aceasta reprezintă o îmbunătățire în comparație cu rezultatele auditului anterior al Curții realizat pe baza unui eșantion de planuri din ciclul din 2016, în urma căruia se constatase că fuseseră îndeplinite doar 14 % din cerințe. Pe lângă acest rezultat, 30 % din cerințe nu fuseseră deloc îndeplinite (2017: 64 %), iar 10 % fuseseră îndeplinite parțial (2017: 22 %).

Tabelul 2 – Rezultatele auditului, pe domenii

Cerințe îndeplinite (per domeniu)?	Da (ca procent)	Nu (ca procent)	Parțial (ca procent)
Analiza strategică a activităților	65 %	23 %	13 %
Strategia de rezoluție	78 %	16 %	6 %
Cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile	70 %	27 %	2 %
Continuitatea financiară și operațională	47 %	39 %	13 %
Comunicare și informare	32 %	39 %	30 %
Evaluarea posibilității de rezoluție	51 %	40 %	9 %
Sinteza planului	57 %	38 %	5 %
Total (planurile din 2018)	**60 %**	**30 %**	**10 %**

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

71 Situația privind planurile cuprinse în eșantion varia în mod semnificativ, proporția cerințelor îndeplinite variind de la 80 % (planul 1) la 40 % (planul 2), astfel cum se arată în ***tabelul 3***.

Tabelul 3 – Rezultatele auditului, per plan de rezoluție

Cerințe îndeplinite (per plan)?	Da (ca procent)	Nu (ca procent)	Parțial (ca procent)
Planul 1	80 %	16 %	4 %
Planul 2	65 %	28 %	6 %
Planul 3	60 %	24 %	15 %
Planul 4	58 %	33 %	10 %
Planul 5	53 %	42 %	5 %
Planul 6	40 %	41 %	19 %
Total (planurile din 2018)	**60 %**	**30 %**	**10 %**

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

72 În ***tabelul 4***, Curtea oferă câteva exemple de cerințe ale cadrului unic de reglementare pe care planurile de rezoluție din eșantionul său nu le îndeplineau.

Tabelul 4 – Exemple de cerințe legale neîndeplinite

Cerințe, per domeniu	Exemple
Analiza strategică a activităților	Niciunul dintre planurile de rezoluție nu demonstra modul în care funcțiile critice și liniile de activitate esențiale puteau fi separate.
Cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile	MREL a fost stabilită numai la nivel consolidat, nu și la nivel de entitate individuală, de unde rezultă riscul că această cerință să nu fie alocată între entitățile relevante din interiorul unui grup bancar și nici acumulată la nivelul acestora. Acest lucru este cu atât mai pertinent în cazul băncilor cu operațiuni transfrontaliere.
Continuitatea financiară și operațională	Niciunul dintre planuri nu includea nevoile de finanțare implicate de strategia de rezoluție. A se vedea, de asemenea, punctul ***31***.
Comunicare și informare	Niciunul dintre planuri nu includea o descriere satisfăcătoare a mecanismelor de asigurare a actualizării și a punerii la dispoziție, la cerere, a informațiilor prevăzute la articolul 11 din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.
Evaluarea posibilității de rezoluție	Niciunul dintre planuri nu raporta vreun obstacol legat de stabilizarea pe termen scurt a băncii sau de reorganizarea activității. Dintr-un număr de patru planuri[33], trei nu indicau în mod clar dacă strategia de rezoluție putea fi aplicată în timp util și în mod eficace. Niciunul dintre planuri nu oferea o descriere satisfăcătoare a impactului instrumentelor de rezoluție asupra creditorilor, a contrapartidelor, a clienților și asupra angajaților. Dintr-un număr de șase planuri, trei nu conțineau o declarație clară cu privire la posibilitatea de rezoluție a băncii la momentul în cauză.
Sinteza planului	Cinci din șase planuri nu conțineau un termen pentru execuția aspectelor materiale ale planului. Toate planurile prezentau deficiențe în ceea ce privește mecanismele de cooperare și de coordonare dintre autoritățile relevante și în ceea ce privește schimbul de informații.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

73 Pe lângă exemplele de deficiențe enumerate în tabelul anterior:

— în niciunul dintre planurile de rezoluție din eșantionul său, Curtea nu a identificat probe care să indice că s-a realizat un test bancar al instrumentului de recapitalizare internă, deși raportul său special din 2017 conținea o recomandare în acest sens. De fapt, conform celui mai recent document de politică al comitetului, *Expectations for Banks*, termenul până la care băncile trebuie să instituie infrastructura ce le va permite să genereze datele necesare pentru efectuarea unui astfel de test este 2022;

— pentru ciclurile din 2018 și 2019, comitetul a identificat doar obstacole „potențiale” (drept urmare, nu s-a procedat la o evaluare a caracterului lor semnificativ), deși politica aferentă de stabilire a obstacolelor semnificative era disponibilă pentru majoritatea planurilor (a se vedea punctul ***49***). Pentru ciclul din 2020 de planificare a rezoluțiilor, comitetul va identifica numai obstacolele potențiale. După cum s-a menționat la punctele ***51***-***52***, comitetul consideră că procesul de identificare a obstacolelor este unul iterativ. O altă consecință a practicii curente de a nu identifica obstacole semnificative este că, până în prezent, comitetul nu a stabilit niveluri-țintă mai ridicate pentru cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile ca urmare a obstacolelor, chiar dacă aceasta este o opțiune prevăzută în cadrul juridic. Până în noiembrie 2019, comitetul stabilise niveluri-țintă privind cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile la nivel consolidat pentru 85 de bănci, în timp ce, pentru circa 32 de bănci, deciziile erau pendinte. 48 de bănci, concentrate în principal în cinci state membre (Franța, Grecia, Italia, Țările de Jos și Spania), prezentau un deficit de 137 de miliarde de euro în raport cu cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile. Comitetul nu a adoptat nicio decizie cu privire la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile[34] la nivel intern în ciclul din 2018.

74 În fine, Curtea a evaluat două planuri (a se vedea punctul ***19***), adoptate mai târziu decât cele din primul său eșantion, aplecându-se asupra determinării obstacolelor

---

[33] În două din cele șase cazuri incluse în eșantion, planul concluzionase că banca ar urma să fie lichidată în baza legislației naționale în materie de insolvență.

[34] Titlurile de valoare externe legate de cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile sunt emise de entitatea pentru care autoritatea de rezoluție intenționează să aplice instrumentul de recapitalizare internă. Ele sunt emise de subscriitori externi. Titlurile de valoare interne legate de cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile sunt subscrise de alte entități din cadrul unui grup care aparțin aceleiași unități de rezoluție.

semnificative, întrucât aceste planuri ar fi trebuit să fie mai avansate sub acest aspect. Curtea a verificat dacă politica proprie a comitetului fusese aplicată.

— În cazul unuia dintre planuri, Curtea a constatat că orientările fuseseră aplicate doar într-o anumită măsură. Nu fuseseră determinate nici obstacolele semnificative, nici obstacolele potențiale. În schimb, fuseseră identificate doar o serie de puncte care s-ar putea transforma în obstacole potențiale.

— În celălalt caz, Curtea a constatat deficiențe în ceea ce privește aplicarea orientărilor. În special, echipele interne de rezoluție s-au abătut de la sugestiile din nota de politică privind evaluarea probabilității de apariție (a se vedea punctul ***50***), prin faptul că au exercitat o putere de apreciere, cu alte cuvinte ținând cont de anumiți factori atenuanți. De exemplu, banca în cauză trebuia să depună eforturi suplimentare pentru a reduce timpul necesar furnizării datelor legate de evaluare în eventualitatea unei rezoluții. Faptul că aceasta era angajată în identificarea unei soluții a fost considerat suficient pentru ca obstacolul să nu fie clasificat ca semnificativ.

75 Curtea a constatat că sistemul de control intern al comitetului nu avea capacitatea de a detecta deficiențele sau nivelurile diferite de calitate a planurilor de rezoluție antrenate de aceste deficiențe (punctele ***69***-***74***). În realitate, o singură unitate din cadrul comitetului (responsabilă pentru politica, procesele și metodologia în materie de rezoluție) efectua controale de calitate, verificând dacă planurile de rezoluție întocmite sub răspunderea altor unități respectau politicile comitetului și cadrul unic de reglementare. Din cauza constrângerilor în materie de resurse din cadrul acestei unități, timpul disponibil pentru aceste controale era limitat. Mai mult, activitățile de control nu erau consemnate în mod sistematic.

Întârzieri în adoptarea planurilor de rezoluție care intră în sfera de competență a comitetului

76 Deși planurile de rezoluție au început să fie întocmite în cadrul ciclului din 2016 și deși cele mai recente planuri prezintă în continuare deficiențe în materie de conformitate cu cadrul unic de reglementare (a se vedea punctele ***69***-***75***), comitetul nu a stabilit niciodată un termen de finalizare a planului de rezoluție aferent fiecărei bănci în parte (a se vedea punctul ***66***). Curtea a formulat o observație similară în Raportul special nr. 23/2017. În programul său de activitate multianual din 2018, comitetul doar a indicat anul 2020 ca fiind data-țintă până la care elaborarea planurilor de rezoluție trebuie finalizată. Or, având în vedere perioadele tranzitorii acordate băncilor în baza

documentului *Expectations for Banks* (a se vedea punctele ***31*** și ***52***), este puțin probabil ca toate planurile din 2020 să fie pe deplin conforme cu cadrul unic de reglementare.

77 În ceea ce privește ciclurile de planificare din 2018 și din 2019, comitetul a înregistrat întârzieri în adoptarea planurilor de rezoluție. Întârzierile sunt indicate în ***tabelul 5***, în care sunt comparate datele planificate pentru finalizare în raport cu datele efective. Deși comitetul intenționează să adopte toate planurile din cadrul ciclului din 2020 în termen de 12 luni, Curtea consideră că riscul de derapaj este mare, ca urmare a întârzierilor înregistrate de planurile anterioare, dar și din următoarele motive:

— alinierea procesului la procesul de supraveghere al BCE: comitetul ține seama de rezultatul procesului de supraveghere și evaluare (SREP), precum și de evaluarea de către BCE a planurilor de redresare depuse de bănci;

— intervalul de timp necesar pentru consultarea BCE în legătură cu versiunile-proiect ale planurilor de rezoluție;

— numărul de documente de politică nefinalizate (a se vedea punctul ***31***); și

— implementarea noilor cerințe de reglementare (Regulamentul privind MUR revizuit și Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare revizuită); și

— pandemia de COVID-19.

Tabelul 5 – Planificarea rezoluțiilor pentru ciclurile din 2018 și 2019

	Tipul de instituție bancară	Data planificată pentru finalizare	Data efectivă de finalizare (adoptarea ultimului plan de rezoluție)	Planurile de rezoluție care urmau să fie adoptate	Planurile de rezoluție adoptate
Ciclul de planificare din 2018					
1	Bănci fără colegiu de rezoluție	Decembrie 2018	Noiembrie 2019	76	76
2	Bănci cu un colegiu de rezoluție	August 2019	Iulie 2020	40	40
3	Bănci fără niciun plan	Nu se aplică	Nu se aplică	3	Nu se aplică(1)
4	**Total**			**119**	**116**

	Tipul de instituție bancară	Data planificată pentru finalizare	Data efectivă de finalizare (adoptarea ultimului plan de rezoluție)	Planurile de rezoluție care urmau să fie adoptate	Planurile de rezoluție adoptate
Ciclul de planificare din 2019					
5	Bănci prioritare fără colegiu de rezoluție	Aprilie 2020	Aprilie 2020	31	31
6	Bănci fără niciun plan/nicio actualizare	Nu se aplică	Nu se aplică	82	Nu se aplică
7	**Total**			**113**	**31**

Notă:
(1) Comitetul Unic de Rezoluție a decis să nu întocmească planuri de rezoluție în aceste cazuri, deoarece dimensiunea uneia dintre bănci urma să fie modificată (și aceasta nu ar mai intra deci în sfera de competență a comitetului), iar două bănci traversau schimbări importante în ceea ce privește structura lor organizațională și de activitate și în ceea ce privește poziția lor financiară.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de comitet.

78 Finalizarea ciclului de planificare din 2018 a fost întârziată față de planificarea inițială. Există mai multe explicații pentru această întârziere:

— ineficiențe la nivelul procesului de pregătire;

— adăugarea unui nivel de control al calității (a se vedea punctul ***75***);

— lipsa de resurse, în special în cadrul echipelor interne de rezoluție;

— includerea anumitor proceduri administrative, cum ar fi procedura „dreptului de a fi audiat”, care permite băncilor să își exprime observațiile în legătură cu ținta privind MREL.

79 Ca urmare a acestei întârzieri, comitetul a decis să nu adopte planurile de rezoluție actualizate pentru toate băncile în cadrul ciclului de planificare din 2019, chiar dacă actualizarea anuală constituie o cerință prevăzută de legislație (a se vedea punctul ***66***). Comitetul a adoptat deci planuri de rezoluție doar pentru 30 dintr-un număr de 113 bănci.

80 Pentru ciclul de planificare din 2018, comitetul a acordat în calendarul său prioritate planurilor de rezoluție pentru băncile fără colegiu de rezoluție, și nu celor pentru băncile cu un colegiu de rezoluție. Această practică era în contradicție cu

spiritul Regulamentului MUR[35], conform căruia trebuie să se acorde prioritate băncilor de importanță sistemică. Dat fiind că băncile din cadrul ciclului din 2018 au fost ultimele ale căror planuri au fost aprobate (ultimul plan fiind aprobat la mijlocul anului 2020 – a se vedea ***tabelul 5***), ele nu s-au numărat printre cele ale căror planuri au fost actualizate în ciclul din 2019.

Planurile pentru băncile mai puțin semnificative nu au făcut toate obiectul aceluiași nivel de control al calității din partea comitetului

81 Până la sfârșitul primului trimestru din 2020, autoritățile naționale de rezoluție pregătiseră 1 916 planuri de rezoluție din 2 260 (85 %). Planurile care mai trebuie încă întocmite (15 %) corespund unui număr de 13 autorități naționale de rezoluție. Opt din 19 autorități naționale de rezoluție nu reușiseră să îndeplinească țintele specificate în programul de lucru pe 2019 al comitetului. În unele cazuri, țintele au fost atinse prin prioritizarea băncilor mai simplu structurate, lăsând pentru mai târziu băncile mai complexe.

82 Curtea a examinat dacă autoritățile naționale de rezoluție responsabile de băncile mai puțin semnificative au primit orientări din partea comitetului prin care se urmărea asigurarea funcționării coerente a mecanismului unic de rezoluție (a se vedea punctul ***06***). De asemenea, s-a analizat dacă avizul comitetului referitor la planurile de rezoluție depuse de autoritățile naționale de rezoluție pentru băncile mai puțin semnificative a fost emis în timp util.

83 Curtea a constatat că un prim set de orientări adresate autorităților naționale de rezoluție au fost publicate de comitet abia în august 2020. Pentru a publica aceste orientări, comitetul are nevoie de cooperarea autorităților naționale de rezoluție și de o aprobare în acest sens în sesiunea sa executivă restrânsă (odată ce s-a luat notă de opiniile formulate în sesiunea plenară, a se vedea ***anexa I***).

84 În anumite circumstanțe, autoritățile de rezoluție nu sunt obligate să întocmească planuri de rezoluție complete, ele putând opta pentru o versiune simplificată. În 2016, comitetul a adoptat în cadrul sesiunii sale executive o notă de politică privind așa-numitele obligații simplificate pentru băncile mai puțin semnificative, notă pe care a prezentat-o în cadrul sesiunii sale plenare. În aceasta din urmă, au fost exprimate rezerve referitoare la politica respectivă. În august 2020 (patru ani mai târziu), în

[35] Considerentul 47 al Regulamentului MUR.

cadrul sesiunii executive a fost adoptată o nouă versiune a acestei note de politică. De această dată, politica s-a bucurat de un sprijin general din partea majorității sesiunii plenare.

85 În cadrul interviurilor desfășurate de auditorii Curții cu reprezentanții ABE, care a publicat orientări pe tema obligațiilor simplificate[36], Curtea a luat cunoștință de faptul că autoritățile naționale de rezoluție, care iau și ele parte la sesiunea plenară a comitetului, nu erau deocamdată interesate de elaborarea unor orientări suplimentare privind planuri de rezoluție simplificate (mai exact, în ceea ce privește conținutul acestora), scopul lor fiind acela de a menține o flexibilitate suficientă pentru a reflecta particularitățile specifice sectoarelor bancare naționale.

86 Chiar dacă nota de politică a comitetului se aplica numai băncilor incluse în sfera de competență a acestuia, Curtea a comparat două planuri de rezoluție simplificate ale autorităților naționale de rezoluție (pentru bănci mai puțin semnificative) în raport cu nota respectivă. Deși autoritățile naționale de rezoluție nu pot aplica abordarea simplificată decât dacă banca respectivă obține un punctaj minim în funcție de criteriile de eligibilitate aplicabile, planurile aferente nu indicau punctajul obținut. În ambele cazuri, Curtea a detectat deficiențe în ceea ce privește informațiile furnizate în legătură cu (i) sistemul de informații de gestiune; (ii) comunicarea cu diversele părți interesate și cu (iii) comunicarea cu publicul.

87 Comitetul trebuie să evalueze planurile de rezoluție depuse de autoritățile naționale de rezoluție și să își exprime punctul de vedere cu privire la acestea, mai exact printr-un aviz fără caracter obligatoriu. Prin urmare, comitetul trebuie să își finalizeze evaluările până la un anumit termen, ceea ce presupune un volum de muncă semnificativ, întrucât aceste planuri sunt în număr de 2 260 (date valabile la sfârșitul anului 2019). Ca atare, comitetul a decis să clasifice aceste planuri în trei grupuri, în funcție de dimensiunea și de complexitatea lor. Curtea a constatat că nivelul de detaliu al evaluărilor varia în funcție de grup, primul grup beneficiind de o atenție mai mare. Curtea a examinat un eșantion de trei evaluări care acopereau 16 planuri de rezoluție. Pentru 12 dintre acestea, comitetul a ales să nu exprime nicio opinie în cazul a

[36] În 2015, ABE a publicat orientări referitoare la modul în care autoritățile ar trebui să evalueze dacă o instituție este eligibilă sau nu pentru obligații simplificate (orientări abrogate și înlocuite, în prezent, de standardele tehnice și de reglementare pe aceeași temă) și a elaborat un standard tehnic de punere în aplicare privind informațiile relevante care trebuie să îi fie transmise.

11 planuri, deși avea îndoieli cu privire la credibilitatea strategiei de rezoluție alese, iar celălalt plan nu conținea o țintă MREL.

88 În același timp, comitetul nu a formulat nicio observație cu privire la faptul că nu fuseseră identificate obstacole semnificative. Într-adevăr, 15 dintre cele 18 autorități naționale de rezoluție care au răspuns la chestionarul Curții au declarat că nu au procedat la identificarea de obstacole semnificative pentru băncile incluse în sfera lor de competență. Restul de trei autorități au concluzionat că, în legătură cu băncile de care răspundeau, nu exista niciun obstacol.

89 În ceea ce privește respectarea termenelor, cinci dintre cele 18 autorități respondente au declarat că nu era întotdeauna posibil din partea comitetului să se încadreze în termenele respective.

Structura organizatorică a mecanismului unic de rezoluție nu este încă una optimă

90 În raportul său special din 2017, Curtea a concluzionat că (i) repartizarea sarcinilor operaționale între autoritățile naționale de rezoluție și comitet, precum și repartizarea responsabilităților continuă să fie neclare și că (ii) memorandumul de înțelegere dintre comitet și BCE, în calitatea acesteia de autoritate de supraveghere, nu garanta faptul că comitetul primea toate informațiile necesare în timp util.

91 În același raport, s-a concluzionat că resursele umane de care comitetul dispunea erau insuficiente. Pentru a se putea achita de sarcinile care îi revin în legătură cu planurile de rezoluție pentru băncile semnificative, comitetul depinde totodată și de personalul pe care autoritățile naționale de rezoluție îl pun la dispoziție în cadrul echipelor interne de rezoluție.

92 Pentru a se putea asigura o anumită pregătire la nivelul mecanismului unic de rezoluție și având în vedere numărul mare de bănci mai puțin semnificative care intră în sfera de competență a autorităților naționale de rezoluție (a se vedea punctul ***06***), este necesar un nivel adecvat de personal.

93 Prin urmare, Curtea a evaluat dacă:

(a) cooperarea cu autoritățile naționale de rezoluție și cu BCE, în rolul acesteia de autoritate de supraveghere, se îmbunătățise;

(b) în comparație cu rezultatele auditului anterior al Curții, personalul din cadrul comitetului și al echipelor interne de rezoluție era mai numeros;

(c) autoritățile naționale de rezoluție dispuneau de un număr de persoane ocupate în echivalent normă întreagă comparabil pentru fiecare bancă în parte.

Interacțiunea între părțile interesate este bună, însă autoritățile de rezoluție depind de promptitudinea reacției autorităților de supraveghere

94 Cooperarea dintre comitet și autoritățile naționale de rezoluție a fost clarificată într-un acord de cooperare adoptat în 2016 și modificat în 2018, aflat la dispoziția publicului[37]. Acest acord reglementează atât rolul personalului autorităților în cadrul echipelor interne de rezoluție care se ocupă de băncile semnificative, cât și cooperarea în ceea ce privește planurile pentru băncile mai puțin semnificative. De asemenea, în 2017 și 2018 au fost adoptate o serie de principii la nivel înalt și un obiectiv de model operațional care detaliază repartizarea sarcinilor, precum și mecanisme interne pe baza cărora este organizată, de exemplu, activitatea zilnică a echipelor interne de rezoluție. Aceste documente nu sunt disponibile publicului. Pentru cea mai mare parte a autorităților naționale de rezoluție care au răspuns la chestionarul Curții (83 %), repartizarea sarcinilor în cadrul echipelor interne de rezoluție este clară.

95 Conform cadrului de cooperare, comitetul ar trebui să efectueze evaluări *ex post* regulate ale activității echipelor interne de rezoluție, pentru a asigura un nivel de coerență adecvat între acestea. Până în prezent, doar anumite aspecte au fost evaluate prin intermediul unei analize transversale. Nu s-a realizat deocamdată nicio evaluare completă care să respecte cerințele cadrului de cooperare.

96 Un aspect pozitiv este acela că 13 dintre cele 18 autorități care au răspuns la chestionarul Curții au declarat că fuseseră informate în mod exhaustiv de comitet cu privire la învățămintele desprinse din deciziile acestuia referitoare la băncile în curs de a intra în dificultate.

---

[37] *Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities* (SRB/PS/2018/15).

97 Memorandumul de înțelegere cu BCE a fost revizuit în mai 2018[38]. Curtea a constatat că dispozițiile privind schimbul de informații erau exhaustive. Personalul comitetului și-a exprimat, de asemenea, satisfacția în legătură cu procedura respectivă.

98 Memorandumul de înțelegere include, printre altele, dispoziții referitoare la schimbul de informații în eventualitatea în care BCE inițiază măsuri de intervenție timpurie, ceea ce se poate întâmpla dacă sunt declanșați anumiți factori. Astfel de informații sunt necesare pentru a permite comitetului să actualizeze planul de rezoluție relevant și să se pregătească pentru rezoluția unei bănci și pentru evaluarea activelor și pasivelor acesteia.

99 Comisia a concluzionat, în 2019, că aplicarea unor măsuri de intervenție timpurie de către autoritățile de supraveghere bancară fusese, până la acel moment, extrem de limitată[39]. În raportul său special privind gestionarea crizelor de către BCE[40], Curtea a concluzionat că evaluările în vederea unei eventuale intervenții timpurii au loc în principal în cadrul ciclului anual SREP, și nu ca o reacție la dovezi ale unei deteriorări semnificative a situației financiare a unei bănci. Totodată, s-a concluzionat că orientările emise de BCE referitor la identificarea crizelor, inclusiv la intervenția timpurie, nu sunt îndeajuns de elaborate și nu prevăd criterii obiective. Deși este important ca astfel de măsuri de intervenție timpurie să fie utilizate în mod eficace și să fie luate cu mult timp în avans, astfel încât să se reducă, în măsura posibilului, riscul și impactul unei posibile rezoluții, această problemă nu a fost încă soluționată prin modificări aduse cadrului juridic. Ea prezintă importanță deoarece astfel de măsuri ar putea, de exemplu, conferi comitetului dreptul de a da dispoziții băncii vizate să abordeze cumpărători potențiali ai activității sale. Curtea ia notă de faptul că, la 26 iunie 2020, ABE a lansat o consultare pe tema aplicării măsurilor de intervenție timpurie.

---

[38] *Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central Bank in respect of cooperation and information exchange*: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf.

[39] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea și reexaminarea Directivei 2014/59/UE (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție), COM(2019) 213 final din 30 aprilie 2019, p. 7.

[40] Raportul special nr. 02/2018 al Curții de Conturi Europene: „Eficiența operațională a gestionării crizelor bancare de către BCE”, punctul 125 (www.eca.europa.eu).

100 Pentru a se asigura faptul că măsurile de rezoluție sunt aplicate într-un moment în care banca încă dispune de lichidități substanțiale, este important ca decizia prin care se declară că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate să fie luată la timp. Autoritatea de supraveghere a băncii este cea care trebuie să ia această decizie. Cu toate acestea, conform Regulamentului MUR, comitetul poate declara și „din proprie inițiativă" că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă să intre în dificultate, în lipsa unei astfel de declarații din partea BCE. Pentru a ajunge la o astfel de decizie, autoritatea de supraveghere trebuie să evalueze atât situația curentă a băncii, cât și situația acesteia în viitorul apropiat. Nici cadrul unic de reglementare și nici politica urmată de comitet nu definesc ce înseamnă „viitorul apropiat". Mai mult, definiția sintagmei „în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra in dificultate" utilizată în Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare oferă o marjă considerabilă de apreciere[41]. Cu toate acestea, comitetul nu a abordat organele legislative pentru a pleda în favoarea stabilirii unor criterii obiective și cuantificate.

Efectivul de personal de la nivelul mecanismului unic de rezoluție a crescut, însă autoritățile naționale de rezoluție au redus ușor contribuția lor de personal

101 La sfârșitul lunii martie 2020, comitetul număra 358 de angajați ocupați în echivalent normă întreagă, în afara experților externi. Tot la această dată, exista în continuare un deficit de personal de aproximativ 11 % în raport cu schema de personal adoptată în septembrie 2019 (400 de posturi în echivalent normă întreagă).

102 Dat fiind că unitatea din cadrul comitetului care răspunde de politica, procesele și metodologia în materie de rezoluție (a se vedea, de asemenea, punctul ***75***) nu dispunea de personal suficient, schema de personal menționată la punctul anterior includea, pentru aceasta, cinci posturi suplimentare în echivalent normă întreagă (reprezentând o creștere de 31 % în comparație cu situația din 2018). Auditul din 2017 al Curții a subliniat de asemenea faptul că personalul acestei unități era insuficient. Unitatea din cadrul comitetului responsabilă pentru supravegherea planurilor depuse de autoritățile naționale de rezoluție pentru bănci mai puțin semnificative număra 8,5 posturi ocupate în echivalent normă întreagă la sfârșitul anului 2018. Deoarece acest efectiv nu permite evaluarea tuturor planurilor la același nivel de control,

[41] *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD*, Grupul Băncii Mondiale, Centrul de consultanță privind sectorul financiar, aprilie 2017, p. 106.

unitatea a trebuit să își stabilească priorități (a se vedea punctul ***87***). În pofida acestei situații, nu a fost adăugat niciun post suplimentar în schema de personal menționată mai sus.

103 În 2019, aproape 40 % din resursele comitetului au fost alocate echipelor interne de rezoluție responsabile de întocmirea planurilor de rezoluție pentru băncile semnificative. În perioada 2016-2019 (a se vedea ***tabelul 6***), comitetul a alocat mult mai multe resurse echipelor interne de rezoluție, în timp ce autoritățile naționale de rezoluție au redus ușor resursele pe care le alocau. Drept urmare, comitetul a pus la dispoziție mai multe persoane decât toate autoritățile luate împreună. Astfel, raportul în materie de personal dintre comitet și autorități a crescut, fiind de 4 la 3 la sfârșitul exercițiului 2019, și se preconizează că va rămâne la același nivel în 2020. Cu titlu de comparație, în echipele comune de supraveghere din cadrul mecanismului unic de supraveghere, raportul dintre personalul BCE și personalul din partea autorităților naționale competente era de 1 la 3[42] în 2016.

[42] Raportul special nr. 29/2016 al Curții de Conturi Europene: „Mecanismul unic de supraveghere – un început bun, dar sunt necesare îmbunătățiri suplimentare”, punctul 110 (www.eca.europa.eu).

Tabelul 6 – Personalul din cadrul echipelor interne de rezoluție[43]

	2016		2019	
	Comitetul Unic de Rezoluție	**Autoritățile naționale de rezoluție**	**Comitetul Unic de Rezoluție**	**Autoritățile naționale de rezoluție**
Efectivul total de personal care lucrează în cadrul echipelor interne de rezoluție (în echivalent normă întreagă)	60	116	171	105
A se deduce: timpul alocat de personalul echipelor interne de rezoluție pentru sarcini orizontale ale comitetului (de exemplu, elaborarea de politici) (exprimat în echivalent normă întreagă)	*-15*	*Nu se aplică*	*-32*	*Nu se aplică*
Timpul (net) efectiv lucrat de personalul din echipele interne de rezoluție (exprimat în echivalent normă întreagă)	45	116	139	105
Echivalent normă întreagă per bancă	**0,4**	**0,9**	**1,1**	**0,8**

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor mecanismului unic de rezoluție.

104 Curtea a constatat variații semnificative între contribuțiile de personal ale autorităților naționale de rezoluție la echipele interne de rezoluție: în raport cu numărul de bănci semnificative, în 2019, variația a fost cuprinsă între 0,4 echivalent normă întreagă pentru fiecare bancă la 3,25 echivalent normă întreagă pentru fiecare bancă[44]. Comitetul nu deține niciun control asupra numărului de persoane cu care

[43] Cifrele referitoare la comitet includ asistenții, însă nu și experții naționali detașați. Comitetul a furnizat date legate de posturile în echivalent normă întreagă pentru 2019 și o previziune pentru 2020 pentru toate autoritățile naționale de rezoluție, în afară de cele din Portugalia și din Slovacia, pentru care Curtea a utilizat date privind anul 2017.

[44] Variația măsurată în raport cu activele totale ale băncilor a fost asemănătoare.

autoritățile naționale de rezoluție contribuie la echipele interne de rezoluție. Într-adevăr, acordul de cooperare nu prevede decât că autoritățile naționale de rezoluție și comitetul trebuie să se consulte și să convină asupra utilizării resurselor provenite de la autorități.

105 Comitetul nu a stabilit o componență standard a echipelor interne de rezoluție (cu referire la numărul de persoane, la procentul de personal din partea comitetului și cel din partea autorităților naționale de rezoluție și la calificări). Acest lucru permite o anume flexibilitate și sporește probabilitatea unei eterogenități a personalului din cadrul echipelor.

Variații semnificative în ceea ce privește efectivul de personal la nivelul autorităților naționale de rezoluție

106 Deși comitetul are sarcina de a supraveghea planificarea rezoluțiilor de către autoritățile naționale de rezoluție (a se vedea punctul ***06***), el nu are nicio putere legală de a influența efectivul de personal al acestora necesar în vederea pregătirii planurilor pentru băncile mai puțin semnificative. Această chestiune continuă să țină de competența autorităților bugetare naționale. Curtea a constatat variații semnificative de la o autoritate la alta în ceea ce privește numărul de posturi în echivalent normă întreagă puse la dispoziție pentru fiecare bancă, și anume de la 0,005 echivalent normă întreagă per bancă la 0,375 echivalent normă întreagă per bancă. Curtea admite că acestea sunt medii, care nu sunt ponderate pentru a se ține seama de dimensiunea și de complexitatea fiecărei bănci în parte.

107 ABE are atribuții de monitorizare, prin evaluări periodice ale expertizei, ale resurselor și ale capacității operaționale necesare ale autorităților de rezoluție (Comitetul Unic de Rezoluție și autoritățile naționale de rezoluție). ABE utilizează diferite instrumente în acest scop, inclusiv reuniuni bilaterale și participări în cadrul colegiilor de rezoluție. De asemenea, în 2017, ABE a desfășurat o anchetă care s-a limitat la inventarierea resurselor disponibile. Rezultatele acestei anchete nu au fost publicate. Data următoarei evaluări nu a fost încă stabilită.

Concluzii și recomandări

108 Concluzia generală a Curții este că mecanismul unic de rezoluție instituit în 2015 a înregistrat progrese în ultimii ani, dar lipsesc unele elemente-cheie și sunt necesare acțiuni suplimentare în planificarea rezoluției băncilor în curs de a intra în dificultate. Există mai multe motive care explică această situație, dintre care unele țin de legiuitori, altele țin de autoritățile bugetare (naționale sau ale UE), iar altele țin de activitatea desfășurată de Comitetul Unic de Rezoluție și de autoritățile naționale de rezoluție. Comitetul a înregistrat progrese în stabilirea politicilor și în ameliorarea calității planurilor de rezoluție. Curtea a constatat că o parte din recomandările Curții formulate în raportul său special din 2017 nu au fost abordate de comitet (a se vedea, de exemplu, punctele ***28***, ***30*** sau ***76***).

109 Trebuie subliniate, în special, două chestiuni esențiale, care țin de legiuitori: (i) finanțarea în caz de rezoluție (a se vedea punctul ***32***) și (ii) o mai bună aliniere între cadrul de rezoluție și diversele cadre naționale în materie de insolvență (a se vedea punctul ***45***). În plus, Curtea observă că normele privind repartizarea sarcinilor și ajutorul de stat diferă în funcție de opțiunea aleasă pentru o bancă aflată în curs de a intra în dificultate, și anume rezoluția sau insolvența (a se vedea punctele ***42***-***44***).

110 Aceste chestiuni au un impact asupra planificării rezoluțiilor și asupra opțiunilor alese ca instrument de rezoluție. În special, mecanismul unic de rezoluție nu a adoptat o politică în materie de „continuitate financiară”, care este legată de aspectul menționat anterior privind finanțarea în caz de rezoluție. Printre alte domenii în care lipsește o poziție de politică se numără „guvernanța și comunicarea” și „informarea” (a se vedea punctele ***31***-***36***).

111 Mai mult, obținerea unei armonizări a tratamentului aplicat băncilor care intră în sfera de competență a comitetului este îngreunată de faptul că practicile utilizate variază de la o echipă internă de rezoluție la alta, din cauza deficiențelor politicilor respective (a se vedea punctele ***38***-***41***, ***47***-***51*** și ***57***-***65***). Această variație este, de exemplu, consecința (i) marjei de apreciere pe care echipele interne de rezoluție o au în identificarea obstacolelor și în stabilirea caracterului lor semnificativ și a (ii) lipsei de etaloane sau de criterii specifice pentru evaluarea atât a funcțiilor critice, cât și a interesului public. În fine, politicile comitetului, astfel cum sunt reflectate în manualul de planificare a rezoluțiilor, nu au fost încă impuse echipelor interne de rezoluție ca obligatorii (a se vedea punctul ***30***) și, prin urmare, abaterile de la ele nu

trebuie justificate (cu alte cuvinte, echipele nu au obligația de a urma o abordare bazată pe principiul „conformare sau justificare”) în planurile de rezoluție.

112 În aprilie 2020, comitetul a emis, de asemenea, un document referitor la așteptările sale pentru bănci (*Expectations for Banks*), potrivit cărora acestea ar trebui să își dezvolte capacitățile în legătură cu toate dimensiunile relevante ale posibilității de rezoluție până cel târziu la sfârșitul anului 2023, acest termen putând fi prelungit prin acorduri individuale. Legiuitorii nu au prevăzut un astfel de termen în care băncile să se conformeze pe deplin cerințelor în materie de rezoluție. Faptul că, până în prezent, comitetul s-a abținut de la identificarea obstacolelor semnificative și de la demararea procesului de înlăturare a acestora nu este în conformitate cu cadrul unic de reglementare (a se vedea punctele ***52***-***56*** și ***73***).

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea politicilor mecanismului unic de rezoluție

Pentru a asigura un tratament uniform al băncilor incluse în mecanismul unic de rezoluție și ținând cont de cadrul juridic actual, Comitetul Unic de Rezoluție ar trebui:

(a) să identifice politicile care lipsesc, și anume cele referitoare la continuitatea financiară, la guvernanță și la comunicare și informare;

(b) să remedieze deficiențele care afectează politicile existente și/sau aplicarea lor, mai exact cele privind evaluarea interesului public, determinarea obstacolelor semnificative în calea posibilității de rezoluție și recapitalizarea internă. În special, comitetul ar trebui să respecte cadrul unic de reglementare prin identificarea obstacolelor semnificative în calea posibilității de rezoluție în fiecare plan de rezoluție și să urmeze procesul corespunzător pentru înlăturarea acestor obstacole;

(c) să ceară echipelor interne de rezoluție să urmeze o abordare bazată pe principiul „conformare sau justificare” atunci când se abat de la politicile stabilite în manualul de planificare a rezoluțiilor. Abaterile ar trebui comunicate sesiunii executive la momentul adoptării planurilor de rezoluție.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: pentru literele (a) și (b), martie 2022 și pentru litera (c), sfârșitul anului 2021.

113 Comitetul nu a stabilit încă termenul exact până la care ar trebui finalizate planurile de rezoluție pentru fiecare bancă în parte. Perioada de timp necesară pentru finalizare este probabil să fie afectată de aplicarea documentului *Expectations for Banks* (a se vedea punctul ***112***). În comparație cu rezultatele de audit ale Curții pentru ciclul de planificare din 2016, calitatea planurilor de rezoluție s-a îmbunătățit. Într-adevăr, în planurile de rezoluție cuprinse în eșantionul auditat de Curte pentru ciclul de planificare din 2018, 60 % din cerințele cadrului unic de reglementare fuseseră respectate. Există un sistem de control intern, dar resursele necesare pentru un control al calității sunt insuficiente. Curtea a constatat că 10 % din cerințe fuseseră respectate doar parțial, în timp ce 30 % din cerințe nu au fost respectate deloc (a se vedea punctele ***69***-***71*** și ***75***).

114 Domeniile în care numărul de cerințe respectate este cel mai mic sunt cele pentru care comitetul nu a adoptat deocamdată o poziție de politică (finanțarea în caz de rezoluție, comunicare și informare) sau cele în care politicile prezentau deficiențe. În plus, în jumătate din cazurile din eșantionul Curții, nu exista nicio declarație clară cu privire la posibilitatea de rezoluție a băncii în cauză (a se vedea ***tabelul 2*** și punctele ***69***-***74***).

115 Comitetul a înregistrat întârzieri în adoptarea planurilor aferente ciclului de planificare din 2018. Acesta nu a acordat prioritate în calendarul său băncilor de importanță sistemică (planurile acestor bănci au fost ultimele adoptate), ceea ce nu era în concordanță cu preambulul la Regulamentul MUR. În consecință, comitetul a decis ca ciclul din 2019 să acopere doar un număr limitat de bănci, în timp ce ciclul din 2020 este planificat să fie unul complet. Cu toate acestea, lăsând deoparte eventualul impact al pandemiei de COVID-19 și ținând cont de procedurile existente, dintre care unele necesită mult timp, obiectivul de a finaliza toate planurile aferente ciclului din 2020 până în martie 2021 riscă să nu fie îndeplinit (a se vedea punctele ***76***-***80***).

Recomandarea 2 – Asigurarea unei depline conformități a planurilor de rezoluție și a adoptării în timp util a acestora

Pentru a putea asigura adoptarea în timp util a unor planuri de rezoluție conforme, Comitetul Unic de Rezoluție ar trebui:

(a) să amelioreze calitatea planurilor, cu scopul de a obține o conformitate deplină cu cadrul unic de reglementare;

(b) să raționalizeze procedurile și să remedieze natura consumatoare de timp a acestora, astfel încât să nu compromită obiectivul de adoptare a tuturor planurilor într-un ciclu de un an.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: pentru litera (a), pentru ciclul din 2021 (martie 2022); pentru litera (b), pentru ciclul din 2020 (martie 2021).

116 Autoritățile naționale de rezoluție au realizat progrese în ceea ce privește numărul de planuri de rezoluție adoptate pentru băncile mai puțin semnificative. Totuși, opt autorități nu și-au îndeplinit țintele. Un prim set de orientări care asigură o aplicare uniformizată a standardelor de rezoluție pentru băncile mai puțin semnificative a fost publicat abia în august 2020, inclusiv orientarea referitoare la aplicarea „obligațiilor simplificate” (a se vedea punctele ***81***-***85***).

117 Comitetul a evaluat calitatea fiecăruia dintre planurile transmise de autorități, dar a întâmpinat dificultăți în a se încadra în termenele stabilite. Gradul de aprofundare al evaluării varia în funcție de dimensiunea băncii și de strategia de rezoluție aleasă. Această situație se explică prin lipsa de resurse din cadrul unității responsabile a comitetului. De asemenea, comitetul a ales să nu exprime o opinie cu privire la fiecare plan pentru care au fost constatate deficiențe (a se vedea punctele ***87***-***89*** și ***102***).

118 Lăsând la o parte aspectele descrise mai sus, la începutul anului 2020, comitetul se apropia de nivelul de personal necesar pentru a se putea achita de sarcinile sale (89 %). Cu toate acestea, comitetul nu a stabilit încă o componență standard a echipelor interne de rezoluție (cu referire la numărul de persoane, la procentul de personal din partea comitetului și cel din partea autorităților naționale de rezoluție și la calificări). Curtea a constatat, în plus, că, de-a lungul timpului, procentul de personal din partea comitetului a crescut (a se vedea punctele ***101***-***105***).

119 Comitetul nu deține nicio competență legală în ceea ce privește efectivul de personal al autorităților naționale de rezoluție, chestiune care continuă să țină de competența autorităților bugetare naționale. Curtea a constatat că numărul de persoane alocate per bancă varia de la o autoritate la alta. ABE este însărcinată cu monitorizarea expertizei, a resurselor și a capacității operaționale ale autorităților naționale de rezoluție. Totuși, ea nu a publicat până în prezent o evaluare cuprinzătoare a acestor aspecte, întrucât s-a achitat de această sarcină prin intermediul diferitor instrumente (a se vedea punctele ***106***-***107***). Eșecul în a pune la

dispoziție resurse în măsură proporțională cu obiectivele unei organizații ar putea duce la discrepanțe tot mai mari între obiective și situația de fapt.

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea structurii organizatorice a mecanismului unic de rezoluție

(a) Pentru a îmbunătăți supravegherea planificării rezoluțiilor pe care o exercită la nivelul autorităților naționale de rezoluție, Comitetul Unic de Rezoluție ar trebui să aloce personal suficient unității responsabile de supravegherea băncilor mai puțin semnificative și să exprime opinii clare cu privire la calitatea planurilor de rezoluție aferente acestui tip de bănci acolo unde detectează deficiențe.

(b) Autoritățile naționale de rezoluție și comitetul ar trebui să convină asupra unor criterii standard, astfel încât să se asigure o componență corespunzătoare a personalului echipelor interne de rezoluție.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: ciclul de planificare din 2021 (martie 2022).

120 Repartizarea sarcinilor între comitet și autoritățile naționale de rezoluție a fost clarificată într-un acord de cooperare adoptat în 2016 și modificat în 2018 (a se vedea punctele ***94***-***95***). Un memorandum de înțelegere cuprinzător reglementează schimbul de informații între comitet și BCE, care este autoritatea de supraveghere.

121 Cu toate acestea, eficacitatea unei rezoluții depinde de cât de devreme autoritatea de supraveghere (i) declanșează măsuri de intervenție timpurie și de cât de eficace este modul în care le pune în aplicare și (ii) de cât de repede aceasta decide să declare o bancă „în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate” pe baza unor praguri clare, obiective și cuantificate. Chiar dacă măsurile de intervenție timpurie au fost rareori utilizate și cadrul juridic nu prevede criterii obiective și cuantificate în funcție de care o bancă să fie declarată în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate, comitetul nu a abordat legiuitorii în legătură cu acest aspect (a se vedea punctele ***97***-***100***).

Recomandarea 4 – Stabilirea unor criterii obiective și cuantificate pe baza cărora măsurile de supraveghere să fie luate la momentul oportun

Pentru a se asigura că măsurile de supraveghere sunt luate suficient de devreme, Comitetul Unic de Rezoluție și Comisia ar trebui să abordeze legiuitorii și BCE, în calitatea acesteia de autoritate de supraveghere, și să pledeze în favoarea instituirii unor praguri obiective și cuantificate pentru declanșarea măsurilor de intervenție timpurie și pentru a se decide dacă o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate.

Curtea invită Parlamentul European și Consiliul să examineze cea mai bună cale de a se aduce aceste clarificări la cadrul juridic.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2021.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, la 24 noiembrie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexe

Anexa I — Organismele de guvernanță ale Comitetului Unic de Rezoluție

În funcție de sarcinile sale, comitetul se reunește în componență diferită (a se vedea ***figura 9*** prezentată în continuare). La sesiunea executivă „restrânsă” iau parte președintele și patru membri permanenți. Vicepreședintele participă la sesiunea executivă restrânsă în calitate de membru fără drept de vot, însă îndeplinește funcțiile președintelui în lipsa acestuia.

Atunci când deliberează cu privire la o anumită bancă, sesiunea executivă este „extinsă” pentru a include membrii comitetului care reprezintă autoritățile naționale de rezoluție relevante. Astfel, componența sesiunii executive „extinse” depinde de banca care face obiectul sesiunii respective. În cazul în care sesiunea executivă „extinsă” nu reușește să ajungă la un acord prin consens, președintele și ceilalți patru membri permanenți iau decizii cu majoritate simplă.

Sesiunea plenară este formată din președinte, ceilalți patru membri permanenți și membrii comitetului care reprezintă toate autoritățile naționale de rezoluție relevante. La fel ca în cazul sesiunii executive, vicepreședintele participă la sesiunea plenară în calitate de membru fără drept de vot, însă îndeplinește funcțiile președintelui în lipsa acestuia.

Comisia Europeană și Banca Centrală Europeană au calitatea de observator permanent în toate cadrul tuturor sesiunilor executive și plenare ale comitetului. După caz, alți observatori pot fi invitați ad-hoc la sesiunile plenare și executive. Atunci când sesiunea executivă „extinsă” deliberează cu privire la o bancă ce deține filiale sau sucursale semnificative în state membre neparticipante, autoritățile de rezoluție ale statelor membre respective sunt invitate să participe la reuniune.

Figura 9 – Organismele de guvernanță ale Comitetului Unic de Rezoluție

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza unei diagrame a comitetului.

Anexa II — Țintele impuse de Comitetul Unic de Rezoluție cu privire la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL)

În mai 2020, comitetul a publicat, în urma unei consultări publice, politica sa pentru 2020 referitoare la MREL. Tabelul prezentat în continuare indică diversele componente ale unei ținte privind MREL pentru ciclurile din 2018 și 2020 de planificare a rezoluțiilor. Diferențele dintre cele două cicluri sunt marcate în verde.

	Politica MREL pentru 2018 a comitetului	Politica MREL pentru 2020 a comitetului
Exprimată prin cuantumul total al expunerii la risc		
Ținta privind MREL	Cuantumul pentru absorbția pierderilor (LAA) + cuantumul recapitalizării (RCA)	Cuantumul pentru absorbția pierderilor (LAA) + cuantumul recapitalizării (RCA)
LAA	(pilonul 1 + pilonul 2 + cerințele amortizorului de capital combinat[45]) * cuantumul total al expunerii la risc (TREA)	(pilonul 1 + pilonul 2) * cuantumul total al expunerii la risc (TREA)
RCA[46]	(pilonul 1 + pilonul 2 + amortizorul privind încrederea pieței (MCC)) * TREA	[pilonul 1 + pilonul 2 + amortizorul privind încrederea pieței (MCC[47])] * TREA

[45] Articolul 92 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1) („Regulamentul privind cerințele de capital”); articolul 104 alineatul (1) litera (a) și articolul 128 din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO L 176, 27.6.2013, p. 338) („Directiva privind cerințele de capital”).

[46] Aplicabil doar băncilor a căror strategie de rezoluție prevede măsuri de rezoluție și utilizarea unor instrumente de rezoluție.

[47] Conform politicii MREL pentru 2020 a comitetului (p. 12), cuantumul recapitalizării poate fi ajustat cu amortizorul privind încrederea pieței, ceea ce reprezintă o evoluție față de politica pentru 2018 privind MREL (p. 10), care prevedea o ajustare obligatorie pentru băncile cărora comitetul intenționa să le aplice instrumente și competențe de rezoluție. De

	Politica MREL pentru 2018 a comitetului	Politica MREL pentru 2020 a comitetului
MCC	Cerințele amortizorului de capital combinat – 1,25 %	Cerințele amortizorului de capital combinat – amortizorul anticiclic
Exprimată prin expunerea pentru indicatorul efectului de levier		
Cerința implicită privind MREL	Nu se aplică	Cuantumul pentru absorbția pierderilor (LAA) + cuantumul recapitalizării (RCA)
LAA	Nu se aplică	Indicatorul efectului de levier * expunerea pentru indicatorul efectului de levier
RCA	Nu se aplică	Indicatorul efectului de levier * expunerea pentru indicatorul efectului de levier

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, date provenite de la comitet, adaptate.

În cazul băncilor pentru care se preconizează că vor urma procedurile obișnuite de insolvență, MREL corespunde, în general, cerințelor de capital stabilite de Regulamentul privind cerințele de capital, care prevede doar cuantumul pentru absorbția pierderilor (LAA).

Conform noilor norme, cuantumul total al expunerii la risc aferent MREL utilizat pentru LAA nu mai trebuie să includă cerințele amortizorului combinat (MCC) și nu mai este necesar nici amortizorul privind încrederea pieței, însă comitetul poate în continuare ajusta cuantumul recapitalizării (RCA) prin aplicarea acestui din urmă amortizor.

În acest caz, deducerea de 1,25 % din amortizorul privind încrederea pieței, prevăzută de politica MREL pentru 2018 a comitetului, va fi înlocuită cu deducerea amortizorului anticiclic. Acesta cuprinde părți ale cerințelor amortizorului combinat. O deducere compensează o majorare anterioară a cerințelor amortizorului combinat.

asemenea, comitetul a introdus perioade tranzitorii pentru amortizorul privind încrederea pieței în politica sa privind MREL pentru 2020.

Noul pachet bancar care transpune cerințele cadrului Basel III a introdus un indicator de 3 % al efectului de levier. Drept urmare, comitetul a introdus o a doua măsură privind MREL, bazată pe expunerea pentru indicatorul efectului de levier.

Acronime

ABE: Autoritatea Bancară Europeană

BCE: Banca Centrală Europeană

FUR: Fondul unic de rezoluție

LAA: cuantumul pentru absorbția pierderilor (*loss-absorption amount*)

MREL: cerință minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*)

MUR: mecanism unic de rezoluție

SRB: Comitetul Unic de Rezoluție (*Single Resolution Board*)

SREP: proces de supraveghere și evaluare (*Supervisory Review and Evaluation Process*)

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Glosar

Cerință minimă de fonduri proprii și datorii eligibile: cerință pe care băncile trebuie să o respecte în permanență, prin deținerea unor instrumente care să poată fi ușor recapitalizate intern pentru a se garanta că pierderile pot fi absorbite și băncile recapitalizate în situația în care acestea intră în dificultate financiară și fac ulterior obiectul procedurii de rezoluție.

Cerințe prudențiale de capital: aceste cerințe se referă la volumul de capital deținut de bănci. Scopul lor este de a mări reziliența băncilor și, în același timp, de a asigura faptul că acestea continuă să finanțeze activitatea economică și creșterea.

Colegiu de rezoluție: organism constituit cu scopul de a asigura cooperarea între toate părțile implicate, de exemplu autoritățile de rezoluție, băncile centrale, ministerele de resort sau ABE, în toate etapele planificării rezoluției și în procesul de rezoluție a unei bănci în curs de a intra în dificultate.

Datorie cu rang prioritar: tipul de datorie căruia i se acordă prioritate la plată în situația în care o bancă este în curs de a intra în dificultate. Grație acestei prioritizări, datoriile cu rang prioritar implică riscuri mai scăzute în comparație cu datoriile subordonate sau cu capitalul propriu.

Echipe interne de rezoluție: în conformitate cu articolul 83 din Regulamentul MUR, Comitetul Unic de Rezoluție poate să înființeze echipe interne de rezoluție alcătuite din personalul propriu și din personal provenit de la autoritățile naționale de rezoluție, precum și, după caz, din observatori din statele membre din afara zonei euro. Aceste echipe interne joacă un rol esențial pentru cooperarea și comunicarea dintre comitet și autoritățile naționale de rezoluție cu privire la elaborarea planurilor de rezoluție. Astfel de echipe sunt create pentru toate băncile care intră în sfera de competență a comitetului, ele fiind conduse de coordonatori numiți din rândurile personalului de grad ierarhic superior al comitetului.

Evaluare: cadrul unic de reglementare prevede o procedură formală cuprinzând trei evaluări, prin care se determină dacă o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate (evaluarea 1), se obțin informații cu privire la utilizarea instrumentelor de rezoluție, inclusiv cel de recapitalizare internă (evaluarea 2) și prin care se asigură respectarea principiului potrivit căruia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat (evaluarea 3).

Funcții critice: activități, servicii sau operațiuni ale unei bănci a căror întrerupere ar putea conduce la perturbarea stabilității financiare sau a unor servicii esențiale pentru economia reală.

Instrument de recapitalizare internă: un mecanism prin care datoriile, cu unele excepții precum depozitele acoperite, pot suferi o reducere a valorii contabile sau pot fi convertite în titluri de capital în eventualitatea rezoluției unei instituții financiare. Despre pasivele cărora li se poate aplica acest instrument se spune că „pot fi recapitalizate intern".

Instrumente de tip creanță subordonată/datorii subordonate: datoriile subordonate au un rang de prioritate inferior față de datoriile cu rang prioritar, dar superior în comparație cu capitalul propriu, în situația în care o bancă este în curs de a intra în dificultate.

Linii de activitate esențiale: liniile de activitate sau serviciile asociate care reprezintă surse importante de venit, de profit sau de valoare a francizei pentru o instituție sau pentru un grup din care face parte instituția.

Obstacole semnificative: impedimente grave care ar putea împiedica lichidarea sau rezoluția unei bănci, identificate de autoritățile de rezoluție în cursul evaluării posibilității de rezoluție a unei bănci. Autoritățile de rezoluție dispun de competențe extinse prin care pot impune băncilor să remedieze sau să înlăture orice astfel de obstacole într-un anumit interval de timp. De exemplu, Comitetul Unic de Rezoluție ar putea solicita unei bănci să renunțe la anumite active, să își limiteze activitățile sau să își modifice structura juridică sau operațională.

Plan de redresare: cu ajutorul acestor planuri, se urmărește asigurarea faptului că băncile sunt pregătite pentru restabilirea viabilității lor chiar și în perioadele de dificultăți financiare grave.

Plan de rezoluție: un document cuprinzător, în care sunt detaliate caracteristicile băncii și în care este descrisă strategia de rezoluție preferată pentru banca respectivă, inclusiv instrumentele de rezoluție și entitățile cărora acestea trebuie să fie aplicate. Acest plan identifică și abordează obstacolele care stau în calea rezoluției băncii și stabilește cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL) pe care banca trebuie să o respecte.

Rezoluție: lichidarea ordonată a unei bănci în curs de a intra în dificultate, în vederea asigurării continuității funcțiilor sale esențiale și a menținerii stabilității financiare. Ea are drept scop și să protejeze fondurile publice prin reducerea la minimum a dependenței de sprijinul financiar public extraordinar (a se vedea articolul 2 din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare).

Schemă de garantare a depozitelor: schemă prin care deponenții sunt protejați, până la un anumit plafon și în anumite limite, de pierderile care pot apărea în cazul intrării în dificultate a unei bănci.

Supraveghere: supravegherea bancară este activitatea de monitorizare de către autorități publice a performanței financiare și a operațiunilor financiare ale băncilor, cu scopul de a se garanta că acestea își desfășoară activitatea în condiții de siguranță și în mod riguros, cu respectarea normelor și a reglementărilor.

Uniunea bancară europeană: transferul responsabilității privind politica bancară dinspre nivelul național către nivelul UE. În prezent, aceasta cuprinde mecanismul unic de supraveghere și mecanismul unic de rezoluție, ambele fundamentate pe cadrul unic de reglementare al UE. La uniunea bancară europeană participă statele membre din zona euro.

RĂSPUNSURILE FINALE ALE COMITETULUI UNIC DE REZOLUȚIE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE: „PLANIFICAREA REZOLUȚIEI ÎN CADRUL MECANISMULUI UNIC DE REZOLUȚIE”

REZUMAT

VI. Comitetul Unic de Rezoluție (SRB) salută progresele recunoscute de CCE. Comitetul nu este de acord cu concluzia formulată de CCE cu privire la lipsa unor „elemente-cheie”, întrucât aceasta ar putea da impresia că mecanismul unic de rezoluție (MUR) nu își îndeplinește încă sarcinile din cauza faptului că lipsesc unele elemente relevante pentru SRB, ceea ce în mod clar nu este cazul. Principalele elemente lipsă sunt legate în mod fundamental de evoluția cadrului (și anume, lichidități în cazul unei rezoluții/mecanism de sprijin sau anumite elemente privind MREL), acestea fiind elemente care nu pot fi controlate de SRB. Mai mult, niciunul dintre aceste elemente „cheie” nu a împiedicat MUR să își îndeplinească sarcinile. În acest sens, trebuie remarcate cel puțin următoarele elemente:

a) SRB a elaborat și a actualizat un număr mare de politici în 2018 și 2019, perioadă marcată de un mediu de reglementare în schimbare, în contextul în care Consiliul pentru Stabilitate Financiară și ghidul ABE erau într-un proces permanent de evoluție, iar cea de a doua versiune a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD II) urma să fie publicată. În acest mediu de reglementare plin de provocări, SRB a fost nevoit să își desfășoare funcțiile de reglementare, asigurând totodată faptul că o serie de modificări importante de ordin legislativ privind o gamă largă de aspecte, inclusiv cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL), au fost implementate în mod corect.

b) Actualizarea politicilor de planificare a rezoluției reprezintă un proces continuu, care demonstrează buna guvernanță și reflectă modificările aduse cadrului juridic pe care SRB trebuie să îl pună în aplicare. În ceea ce privește constatarea potrivit căreia politicile SRB „*nu vizau încă toate domeniile relevante*”, elaborarea de politici reprezintă un proces continuu, dinamic și progresiv. Acest aspect este susținut de faptul că anumite elemente necesare pentru elaborarea de politici nu țin de controlul SRB, cum ar fi progresele înregistrate în ceea ce privește opțiunile în materie de lichiditate și în ceea ce privește mecanismul de sprijin.

c) MUR ia deciziile necesare în ceea ce privește activitățile de rezoluție în decursul fiecărui ciclu de rezoluție (MREL, planurile de rezoluție, evaluarea posibilității de rezoluție etc.). Desigur, dacă se ține seama de faptul că, în raport, principalele dovezi referitoare la elementele-lipsă par să privească elaborarea care nu este pe deplin conformă a planurilor de rezoluție în raport cu cadrul unic de reglementare. În această privință, trebuie remarcat faptul că 70 % din elemente sunt conforme sau parțial conforme, iar un număr semnificativ de elemente neconforme au acest statut ca urmare a modificărilor aduse cadrului juridic.

VII. Metodologia de evaluare a posibilității de rezoluție elaborată de SRB, astfel cum reiese din Manualul de planificare a rezoluției, conține dispoziții privind identificarea obstacolelor din calea posibilității de rezoluție. Identificarea și eventuala stabilire a obstacolelor semnificative, dacă acestea există, nu depinde de timpul necesar pentru ca băncile să soluționeze problemele pendinte.

VIII. În ceea ce privește băncile care intră în domeniul de competență al SRB, a se consulta observația formulată de SRB cu privire la punctul 108 și observațiile comune referitoare la punctele 69-73, în care este subliniat faptul că 70 % din cerințe au fost îndeplinite complet sau parțial, iar restul sunt parțial legate de elementele în continuă schimbare aferente cadrului de reglementare, astfel cum este cazul cerințelor MREL interne. În ceea ce privește calendarul planificării rezoluției, a se consulta observațiile SRB referitoare la punctele 76-80.

IX. În temeiul articolului 18 alineatul (4) literele (a)-(d) din RMUR sunt prevăzute criterii clare pentru stabilirea momentului când se poate considera că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate. În plus, în temeiul articolului 32 alineatul (6) din BRRD, ABE avea obligația să elaboreze un ghid privind testul referitor la intrarea în dificultate sau la posibilitatea intrării în dificultate. Autoritatea a făcut acest lucru în 2015, când a publicat un set cuprinzător de orientări privind interpretarea diferitelor circumstanțe în care se consideră că o instituție este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, în sensul articolului 32 alineatul (6) din BRRD. În acest sens, sunt binevenite criterii obiective și cuantificate, însă trebuie evitate automatismele care decurg din praguri.

X. Deși SRB este de acord în ceea ce privește îmbunătățirile la care se face referire și nivelurile diferite de personal atribuite în cadrul ANR-urilor, acest aspect nu este neapărat legat de modul de distribuire a personalului SRB (de exemplu, în cazul unor ANR-uri, procesele de angajare durau mai mult de un an; în cazul altora, membrii personalului sunt de nivel superior și au mai multă experiență în materie de rezoluție etc.).

În plus, SRB dorește să sublinieze faptul că acest punct din raport cu privire la personalul atribuit echipelor interne de rezoluție (EIR) din cadrul ANR-urilor se referă la un fapt care nu ar trebui interpretat în sensul în care reducerea personalului ANR este compensată de orice majorare a personalului SRB. SRB necesită un număr minim de membri ai personalului pentru a asigura calitatea activității, independent de personalul din cadrul ANR-urilor; mai mult, factorii care determină distribuția activităților în cadrul EIR între personalul SRB și cel al ANR-urilor nu depind doar de „numărul de ENI", ci de alți factori (de exemplu, un număr mai mic de persoane care lucrează în regim echivalent normă întreagă, cu vechime mai mare sau cu mai multă expertiză în anumite domenii ar putea fi mai relevant decât „cantitatea de ENI"). (A se vedea observațiile referitoare la punctul 105.)

XI. A se consulta observațiile detaliate ale SRB de la capitolul privind concluziile și recomandările.

INTRODUCERE

Mecanismul unic de rezoluție - istoric

03. SRB subliniază faptul că scopul include, de asemenea, asigurarea aplicării uniforme a regimului de rezoluție în statele membre participante, întrucât acest rol este accentuat la considerentul 11 din RMUR.

Necesitatea de a asigura continuitatea funcțiilor critice ale băncii și de a evita unele efecte negative semnificative în ceea ce privește stabilitatea financiară este evaluată în contextul evaluării interesului public.

Cooperarea în temeiul Mecanismului unic de rezoluție

Rolul SRB și al ANR-urilor

11. SRB dorește să clarifice faptul că ANR-urile participă la sesiunile plenare, precum și la sesiunile executive referitoare la chestiuni specifice băncii, inclusiv cu privire la planuri de rezoluție.

Sarcinile sesiunii executive sunt cele atribuite acesteia în temeiul articolului 54 din RMUR.

În plus, la articolul 3 alineatul (1), Regulamentul de procedură al SRB pentru sesiunea executivă – în vigoare la momentul evaluării CCE (și similar noului Regulament de procedură pentru sesiunea executivă adoptat la 24 iunie 2020) - prevede participarea:

- unui reprezentant desemnat al autorității naționale de rezoluție relevante dintr-un stat membru în cazurile în care se deliberează cu privire la o entitate individuală sau la un grup de entități cu sediul într-un stat membru participant și a unui reprezentant desemnat din cadrul autorității de rezoluție la nivel de grup, precum și a unui reprezentant desemnat din cadrul autorității naționale de rezoluție relevante din statul în care își are sediul o filială sau o entitate care face obiectul supravegherii pe bază consolidată în cazul deliberării asupra unui grup transfrontalier.

Interacțiunea cu alte autorități UE și naționale

13. Obiectivul consultării cu autoritatea de rezoluție în ceea ce privește planul de redresare este de a identifica eventualele acțiuni aferente acestuia care ar putea avea efecte negative asupra posibilității de rezoluție a băncii.

14. ABE poate adopta atât standarde tehnice de reglementare, cât și standarde tehnice de punere în aplicare, care sunt adoptate (de către Comisie) drept acte delegate, respectiv acte de punere în aplicare.

16. A se vedea observația cu privire la punctul 14 de mai sus.

Accesul la probele de audit și aspectele privind confidențialitatea

22. Au avut loc mai multe interviuri în vederea discutării despre MREL referitoare la planurile incluse în eșantion, inclusiv diferite explicații cu privire la modul în care a fost calculată MREL. Din nefericire, aceasta s-a suprapus cu măsurile de limitare a mișcării persoanelor impuse din cauza pandemiei de coronavirus, care au împiedicat demersurile CCE de consultare a documentelor de la sediul SRB.

Abordarea adoptată de SRB în ceea ce privește compararea cu caracter limitat a documentelor a avut drept obiectiv protejarea identității băncilor individuale. În acest sens, se respectă obligațiile privind secretele profesionale în temeiul articolului 88 din RMUR, iar abordarea corespunde Deciziei SRB privind clasificarea datelor și sistemului BCE de clasificare a datelor. În cazul în care au survenit probleme specifice în ceea ce

privește compararea a două versiuni ale unui document și în eventualitatea în care problemele respective au fost motivate în mod corespunzător de CCE, SRB a convenit să furnizeze dovezile. Aceasta s-a suprapus însă cu măsurile de limitare a mișcării persoanelor impuse din cauza pandemiei de coronavirus.

23. În temeiul punctului 13 din Memorandumul de înțelegere încheiat între SRB și BCE, SRB ar trebui să obțină acordul expres al BCE în scris înainte de divulgarea unor informații confidențiale primite din partea BCE unui terț. SRB a colaborat de bunăvoie cu BCE în vederea obținerii aprobării în ceea ce privește partajarea planurilor de redresare cu CCE, pentru a facilita exercițiul de audit. Deși SRB a depus eforturile necesare în vederea facilitării solicitării CCE în acest sens, BCE a informat SRB cu privire la faptul că, din cauza unor considerente referitoare la securitatea datelor, nu este de acord cu partajarea planurilor de redresare de către SRB dincolo de ușile închise ale unei încăperi obscure desemnate în acest sens.

Prin urmare, începând cu 15 martie 2020, planurile de redresare au putut fi inspectate de CCE în camera fizică de date de la sediul SRB. Astfel, în circumstanțe obișnuite, planurile de redresare ar fi putut fi reexaminate la sediul SRB. În lipsa acordului BCE, SRB nu a fost în măsură să partajeze cu CCE informațiile BCE dincolo de ușile închise ale încăperii obscure desemnate în acest sens. SRB recunoaște că a fost regretabil faptul că măsurile de limitare a mișcării persoanelor impuse în contextul pandemiei de coronavirus au condus la împiedicarea consultării planurilor de redresare de către CCE.

OBSERVAȚII

Cadrul de politică a fost consolidat, însă persistă unele deficiențe în anumite puncte vitale

25. **Figura 5**:

Ca parte din versiunea actualizată pentru 2020 a Manualului de planificare a rezoluției, SRB evaluează conținutul rămas al Notelor tehnice orizontale și al Notelor explicative care trebuie integrat în Manualul de planificare a rezoluției, fie în calitate de politici fundamentale, fie ca materiale educaționale de referință.

26. Până în august 2020, SRB a utilizat politicile instituțiilor importante (SI) disponibile drept element de referință în evaluarea proiectelor de măsuri de rezoluție elaborate de ANR-uri cu privire la instituțiile mai puțin importante (LSI).

În august 2020, Ghidul privind LSI a introdus o cerință formală pentru ANR-uri, și anume de a face trimitere la politicile instituțiilor importante atunci când se elaborează proiecte de măsuri de rezoluție cu privire la instituțiile mai puțin importante.

Încă lipsesc o serie de politici importante aplicabile băncilor care intră în domeniul de competență al SRB

30. Manualul de planificare a rezoluției a fost adoptat în cadrul sesiunii executive a SRB, în temeiul articolului 5 litera (b) din Cadrul de cooperare: *„Notele explicative sunt documente interne ale SRB adresate echipelor interne de rezoluție, pentru a le furniza acestora orientări cu privire la entitățile și la grupurile aflate în sfera de responsabilitate directă a SRB, indiferent de caracterul sau de forma acestora.”*

Manualul de planificare a rezoluției are caracter obligatoriu pentru echipele interne de rezoluție, în măsura în care acest lucru este posibil în cazul unui manual care, prin însăși natura sa, nu este un document cu caracter juridic obligatoriu ci mai degrabă un ghid pentru echipele interne de rezoluție, pe care acestea să îl utilizeze în activitatea lor de planificare a rezoluției.

31. Elaborarea de politici cu privire la continuitatea financiară reprezintă un proiect multianual, care este preconizat a se finaliza până în 2022, conform calendarului progresiv al principiilor din documentul „Așteptări pentru bănci” (*Expectations for banks*). În 2019, Rețeaua tehnică internă a elaborat o Notă justificativă pentru echipele interne de rezoluție cu privire la lichiditate și la finanțare în contextul rezoluției, prin care furnizează orientări privind elaborarea proiectelor de planuri de rezoluție pentru anul 2020. Nota justificativă, cu privire la care ANR-urile și mecanismul unic de supraveghere (MUS) au formulat observații, cuprinde aspecte legate de estimările necesităților de finanțare în materie de rezoluție și evaluarea capacităților băncilor de a identifica și de a mobiliza fondurile și garanțiile disponibile pentru rezoluție. Mai mult, documentul „Așteptări pentru bănci” a fost publicat în aprilie 2020, iar potrivit acestuia se așteaptă ca băncile să fi elaborat metodologii în vederea estimării necesităților de finanțare în contextul rezoluției până la ciclul de planificare a rezoluției pentru anul 2021.

Lichiditatea reprezintă o politică prioritară pentru ciclul de planificare a rezoluției pentru 2021. În acest sens, Rețeaua tehnică internă lucrează în prezent la elaborarea unei politici SRB cu privire la lichiditate și la finanțare în contextul rezoluției.

Activitatea de elaborare de politici cu privire la continuitatea financiară este completată de activitatea Rețelei tehnice interne privind lichidarea în stare de solvabilitate a portofoliilor de tranzacționare, care elaborează proiecte de documente de orientare și de politică pentru băncile globale de importanță sistemică și pentru băncile care desfășoară activități de tranzacționare importante, concentrându-și atenția asupra costurilor și asupra implicațiilor în materie de lichiditate.

32. Simulările și analizele pe plan intern în vederea estimării necesităților de finanțare în contextul rezoluției abordează motivele de îngrijorare și afirmațiile cu privire la limitările de dimensiune.

33. Politica SRB cu privire la guvernanță și modalitățile de comunicare înainte de rezoluție și în cadrul rezoluției sunt clarificate în documentul „Așteptări pentru bănci” și, înainte de acesta, în scrisorile privind prioritățile trimise băncilor.

De asemenea, sisteme de guvernanță specifice sunt clarificate în documentele de orientare operațională publicate la 29 iulie 2020 de către SRB cu privire la Continuitatea operațională în contextul rezoluției și la Infrastructurile piețelor financiare (https://srb.europa.eu/en/node/1042), precum și în documentele publicate la 10 august 2020, cu privire la operaționalizarea recapitalizării interne (https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation).

34. Politica SRB privind cerințele de informare este clarificată în documentul „Așteptări pentru bănci”, completat în special de orientările publice aferente pentru fiecare ciclu (https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting), orientările privind punctele de date pentru executarea recapitalizării interne, publicate în august 2020, orientările SRB privind infrastructurile piețelor financiare și continuitatea operațională în contextul rezoluției, publicate în iulie 2020, document în care sunt clarificate mai detaliat cerințele în materie de sisteme informatice de management, precum și de Setul de date de evaluare al SRB și Cadrul de evaluare al SRB (https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation). În plus, timp de mai mulți ani SRB a colectat informații de la bănci în domenii dedicate legate de planificarea rezoluției (https://srb.europa.eu/en/content/reporting).

35. Deși politica privind condițiile de aplicare a unei strategii cu mai multe puncte de intrare a fost deja elaborată în 2019, aceasta nu era încă integrată în formatul Manualului de planificare a rezoluției. Aceasta va fi integrată în Manualul de planificare a rezoluției pentru anul 2020, după cum s-a prevăzut.

36. Politicile prevăd principiile la care trebuie să adere planurile și nu necesită același nivel de detaliu în cazul tuturor domeniilor.

<u>Politicile prevăzute prezintă unele puncte nevralgice</u>

37. Revizuirea politicilor în regim periodic reprezintă o bună practică în materie de guvernanță, îndeosebi în vederea reflectării modificărilor cadrului juridic, care nu pot fi considerate ca fiind puncte nevralgice.

Evaluarea interesului public

38. SRB remarcă faptul că, în ceea ce privește protejarea fondurilor publice, obiectivul este acela de a „proteja fondurile publice prin reducerea la minimum a dependenței de sprijin financiar public extraordinar”, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) litera (c) din RMUR.

39. SRB împărtășește opinia potrivit căreia evaluarea coerentă a interesului public reprezintă un element esențial al cadrului general de rezoluție. În iulie 2019, SRB a publicat abordarea sa pentru evaluarea interesului public. Documentul expune în mod clar factorii pe care SRB îi ia în considerare atunci când desfășoară o evaluare a interesului public și explică modul în care SRB aplică criteriile, astfel cum sunt acestea prevăzute în dreptul Uniunii. Publicarea metodologiei are drept obiectiv furnizarea unei mai mari transparențe și siguranțe pentru bănci și piețe. SRB își desfășoară evaluarea interesului public în mod consecvent în cadrul tuturor băncilor care intră în domeniul său de competență și întreprinde demersuri în vederea îmbunătățirii instrumentelor necesare pentru asigurarea coerenței. Întocmai precum toate politicile SRB, abordarea care implică evaluarea interesului public face obiectul unei revizuiri și coroborări continue, ținându-se seama de planificarea rezoluției și de experiența în materie de gestionare a crizelor, precum și de analiza cantitativă și calitativă realizată de SRB.

40. Raportul de audit intern al SRB pentru anul 2018 a furnizat o serie de recomandări în vederea îmbunătățirii coerenței evaluărilor funcțiilor critice în cadrul SRB, în conformitate cu planul de lucru al SRB pentru evaluarea funcțiilor critice. Pentru a aborda aceste recomandări, a fost instituit un plan de acțiune cu obiective concrete intermediare în 2019 și în 2020. În noiembrie 2019, drept prim pas, SRB a realizat un exercițiu prin care a făcut bilanțul evaluărilor actuale ale funcțiilor critice SRB. Pentru a îmbunătăți consecvența evaluării funcțiilor critice, SRB a elaborat o serie de tablouri de bord standardizate, care vor fi utilizate de echipele interne de rezoluție în decursul ciclului de planificare a rezoluției pentru 2020. Aceste tablouri de bord sunt

bazate pe rapoartele privind funcțiile critice pentru anul 2020 și îi permit fiecărei echipe interne de rezoluție să evalueze evoluția rezultatelor băncii (băncilor) de care este responsabilă, realizând o comparație cu ceilalți concurenți ai săi din cadrul uniunii bancare. În cadrul următoarei etape, SRB va introduce praguri indicative pentru ciclul de planificare a rezoluției 2021.

41. SRB tratează toate obiectivele rezoluției cu aceeași importanță. Evaluarea realizată de SRB în contextul planificării rezoluției este ghidată de obiectivul de a nu înlocui responsabilitățile autorităților naționale în ceea ce privește Directiva privind schemele de garantare a depozitelor.

42. În ceea ce privește protejarea fondurilor publice, SRB remarcă faptul că obiectivul este acela de a „proteja fondurile publice prin reducerea la minimum a dependenței de sprijin financiar public extraordinar", în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) litera (c) din RMUR.

Limitarea recapitalizării interne cu 8 % din totalul pasivelor și al fondurilor proprii ale băncii pentru utilizarea de către Fondul unic de rezoluție bancară (FUR) se aplică atunci când FUR face o contribuție în locul pasivelor excluse din sfera de aplicare a instrumentului de recapitalizare internă în temeiul articolului 27 alineatul (5) din RMUR sau în cazul în care utilizarea sa are drept rezultat indirect transferarea către FUR a unei părți din pierderile entității.

43. SRB respectă dispozițiile BRRD și RMUR atunci când realizează evaluarea interesului public, precum și în documentul public în care este prezentată în mod sintetizat politica SRB. Respectivele dispoziții au fost elaborate astfel încât să asigure faptul că procedurile obișnuite de insolvență reprezintă opțiunea implicită în vederea rezoluției băncilor care se află în dificultate. Pentru a se abate de la această cale, SRB trebuie să se asigure că măsura de rezoluție este necesară pentru unul sau mai multe obiective ale rezoluției și că este proporțională cu acestea, precum și că lichidarea prin procedura obișnuită de insolvență nu ar îndeplini obiectivele rezoluției în aceeași măsură precum măsurile de rezoluție.

44. A se vedea observațiile referitoare la punctul 43. În special, ar trebui subliniat faptul că, atunci când se realizează testul de evaluare a interesului public, SRB nu doar va „evalua dacă intrarea în dificultate a unei bănci ar avea sau nu efecte negative semnificative asupra stabilității financiare și dacă ar reduce sau nu la minimum furnizarea de sprijin financiar public extraordinar prevăzută" ci, mai precis, va analiza dacă lichidarea prin procedurile normale de insolvență ar îndeplini sau nu obiectivele rezoluției [astfel cum se prevede la articolul 31 alineatul (2) din BRRD] în aceeași măsură ca măsurile de rezoluție. Prin aceasta, SRB evaluează, printre altele, impactul asupra stabilității financiare. Însă în loc să evalueze dacă intrarea în dificultate a unei bănci ar avea efecte negative semnificative asupra stabilității financiare, SRB evaluează ce efect ar avea aplicarea procedurilor naționale de insolvență (PNI) în cazul unei bănci asupra stabilității financiare și îl compară cu efectul pe care l-ar avea o măsură de rezoluție asupra aceluiași obiectiv. Acest lucru este valabil, de asemenea, în cazul obiectivelor rămase. Prin urmare, în cazul în care lichidarea (indiferent dacă se acordă sau nu ajutor de stat) îndeplinește obiectivele rezoluției în aceeași măsură ca o măsură de rezoluție, nu mai există nicio neconcordanță de evidențiat.

49. La momentul actual, SRB este în proces de revizuire a metodologiei sale, ca urmare a publicării documentului „Așteptări pentru bănci", care face parte din actualizarea periodică a orientărilor elaborate pentru echipele interne de rezoluție.

52. Documentul „Așteptări pentru bănci" și abordarea progresivă a acestora pot fi adaptate pentru a se mula pe specificitățile băncilor și ale strategiei de rezoluție. Documentul „Așteptări pentru bănci" clarifică acest fapt în mod explicit: „Deși așteptările au un caracter general, aplicarea acestora în cazul fiecărei bănci va trebui adaptată, ținându-se seama de principiul proporționalității, și va trebui să fie bazată pe un dialog între fiecare bancă și echipa sa internă de rezoluție."

În plus, documentul „Așteptări cu privire la bănci" precizează că: „Prezentul document vizează exclusiv posibilitatea de rezoluție în cazul băncilor pentru care strategia este rezoluția." Prin urmare, așteptările prevăzute în documentul „Așteptări pentru bănci" se aplică în cazul băncilor pentru care evaluarea interesului public este pozitivă la momentul elaborării planurilor.

54. Echipele interne de rezoluție evaluează anual obstacolele din calea posibilității de rezoluție. De asemenea, se așteaptă ca echipele interne de rezoluție, la momentul elaborării planurilor de rezoluție, să formuleze concluzii cu privire la obstacolele semnificative, în cazul în care acestea există.

56. Afirmația reprezintă opinia autorului, care nu este împărtășită de SRB. SRB ar dori să accentueze faptul că documentul privind guvernanța economică menționat aici nu reprezintă o poziție oficială a Parlamentului European, și nici nu a condus la elaborarea unor rezoluții ale Parlamentului European.

În plus, raportul privind guvernanța economică se bazează doar pe informații disponibile în mod public.

Orientări privind MREL și recapitalizarea internă

61. Versiunile revizuite ale BRRD/RMUR introduc patru categorii de bănci și toate cele patru categorii trebuie să respecte un obiectiv MREL.

Cu toate acestea, doar trei categorii trebuie să respecte întotdeauna un obiectiv subordonat minim (instituții de importanță sistemică globală, bănci de top și alte bănci care fac parte din pilonul 1), care este o componentă a obiectivului MREL.

Cea de a patra categorie (băncile care nu fac parte din pilonul 1) nu are în mod obligatoriu o cerință subordonată minimă, și anume stabilirea cerințelor de subordonare pentru această a patra categorie se bazează pe evaluarea conform căreia niciun creditor nu trebuie să fie dezavantajat.

62. Practicile diverse reprezintă o consecință evidentă a prerogativelor administrative ale autorităților de rezoluție. Este probabil ca unele diferențe menționate să fie reduse prin BRRD2 (de exemplu, în cazul instituțiilor de importanță sistemică globală, al băncilor de top și al altor bănci care fac parte din pilonul 1, BRRD2 introduce cerințe de subordonare minime uniforme).

Caseta 1 - A se vedea observația cu privire la punctul 62.

63. Investitorii de retail au dreptul de a achiziționa datorii care pot fi recapitalizate intern (nicio dispoziție legală nu exclude această posibilitate) și vor continua să se bucure de acest drept. În temeiul dreptului Uniunii, astfel de activități de investiții fac obiectul măsurilor de salvgardare impuse prin Directiva privind piețele instrumentelor financiare. BRRD2 introduce măsuri de salvgardare suplimentare în ceea ce îi privește pe investitorii de retail. Statele membre trebuie să transpună Directiva în legislația națională până la data de 28 decembrie 2020.

64. Orientările operaționale ale SRB privind instrumentul de recapitalizare internă nu descriu problemele de ordin operațional, ci așteptările în ceea ce privește protocoalele operaționale ale băncii referitoare la recapitalizarea internă. De exemplu, orientările impun ca protocoalele operaționale să demonstreze ce procese vor fi necesare în vederea identificării operațiunilor de acoperire care corespund dobânzilor care pot fi recapitalizate intern. Depozitele au în mod normal un caracter mai puțin complex și sunt păstrate în conturile proprii ale băncii. Prin urmare, recapitalizarea internă este mult mai clară din punct de vedere operațional.

În ceea ce privește calendarul, trebuie remarcat faptul că existența unor calendare exacte depinde foarte mult de capacitățile operaționale ale părților interesate implicate (îndeosebi depozitarii centrali de titluri de valoare), indiferent de statul membru.

65. Politica SRB în ceea ce privește stabilirea unei variante de strategie corespunde cerințelor legale. Aceasta intenționează să elaboreze o variantă de strategie care să abordeze, în măsura în care acest lucru este necesar, situații și circumstanțe în care strategia de rezoluție preferată nu ar fi credibilă sau fezabilă [Manualul de planificare a rezoluției, care se bazează în această privință pe articolul 23 alineatul (3) din Regulamentul delegat 2016/1075 al Comisiei], indiferent de instrumentul utilizat, inclusiv o recapitalizare internă în regim bancar deschis. În plus, articolul 24 alineatul (4) din Regulamentul delegat 2016/1075 al Comisiei indică faptul că autoritățile de rezoluție evaluează dacă sunt sau nu necesare variante ale strategiei de rezoluție pentru a aborda situații sau circumstanțe în care strategia de rezoluție nu poate fi pusă în aplicare în mod fezabil și credibil.

În cazul în care echipele interne de rezoluție apreciază că strategia de rezoluție preferată, care ar putea fi o recapitalizare internă în regim bancar deschis, este credibilă și fezabilă, atunci nu mai trebuie definită o variantă a strategiei.

S-au înregistrat progrese în materie de planificare a rezoluției, însă mai este un drum lung de parcurs până când aceasta va fi în conformitate cu cerințele juridice

66. În ceea ce privește frecvența actualizării planurilor de rezoluție, a se vedea observația SRB cu privire la punctul II din rezumat.

În ceea ce privește data unui plan de rezoluție, a se consulta observația SRB cu privire la punctul 113.

Calitatea planurilor de rezoluție în cazul băncilor care intră în domeniul de competență al SRB s-a îmbunătățit

72. **Tabelul 4:** Observații comune referitoare la punctele 69-73:

Analiza strategică a afacerii:

În cazul în care strategia de rezoluție preferată este recapitalizarea internă, nu ar trebui să fie necesar să se demonstreze separabilitatea, întrucât aceasta este inerentă utilizării instrumentului de recapitalizare internă,

care nu presupune modificări de ordin structural. Doar aplicarea unor instrumente suplimentare care modifică structura (de vânzare a activității, al instituției-punte, de separare a activelor) ar necesita analiza și pregătirea separabilității.

MREL, Continuitate financiară și operațională, Comunicare:

Modelele de planuri erau în conformitate cu politicile SRB în vigoare la data elaborării respectivelor proiecte de planuri. Cu toate acestea, politicile din domeniile în cauză nu erau încă pe deplin dezvoltate atunci când au fost elaborate proiectele de planuri, conform cadrului juridic evolutiv din 2018. În lipsa politicilor corespunzătoare, ar fi fost un demers inconsecvent dacă echipele interne de rezoluție ar fi început din proprie inițiativă să stabilească cerințele MREL individuale în cazul băncilor la momentul elaborării planurilor de rezoluție. Prin astfel de demersuri nu ar fi fost posibilă asigurarea unor condiții echitabile în rândul băncilor și, de asemenea, ar fi fost imposibil ca SRB să adopte decizii administrative adecvate. Același lucru este valabil, de asemenea, în cazul celorlalte domenii de politică menționate în prezentul document. În cazul în care echipele interne de rezoluție ar fi procedat astfel în lipsa unor orientări clare în materie de politică, acest lucru ar fi condus la aplicarea inconsecventă a cadrului juridic.

Evaluarea posibilității de rezoluție:

Exemplele menționate identifică elemente care, atunci când sunt analizate în mod global în contextul planurilor de rezoluție, s-ar putea să nu fie cele mai relevante pentru toate cazurile. De exemplu, în ceea ce privește reorganizarea activității, aceasta ar putea fi mai relevantă în cazul marilor bănci internaționale și diversificate care pot depăși unele linii de activitate.

73. Observații comune referitoare la punctele 69-73:

Test bancar în ceea ce privește instrumentul de recapitalizare internă:

Aplicarea instrumentului de recapitalizare internă reprezintă un exercițiu complex, iar băncile au nevoie de timp pentru a institui infrastructura informatică necesară. Pentru realizarea acestui rezultat sunt necesare numeroase interacțiuni între autoritățile de rezoluție și bănci, precum cerințe în materie de puncte de date, protocoale operaționale de recapitalizare internă, evaluări ale protocoalelor operaționale de recapitalizare internă. Prin urmare, calendarul preconizat în documentul „Așteptări pentru bănci” a fost deja considerat ambițios de numeroase părți interesate.

Obstacole semnificative:

SRB face trimitere la răspunsurile sale la punctele VII și 48 în ceea ce privește metodologia pentru identificarea eventualelor impedimente și obstacole semnificative. Abordarea adoptată în planuri urmărește metodologia progresivă elaborată de SRB. În conformitate cu politica aplicabilă pentru identificarea și notarea obstacolelor, prima etapă constă în identificarea posibilelor obstacole. În cazul în care echipele interne de rezoluție dispun de suficiente informații pentru a formula o concluzie cu privire la natura unui obstacol, acestea aplică metodologia de notare care corespunde acestei politici.

MREL:

SRB nu a stabilit obiective MREL mai ridicate din cauza obstacolelor semnificative, întrucât, în etapa introductivă a cerinței MREL, nu a fost identificat niciun obstacol semnificativ aferent. În fapt, RMUR permite stabilirea unor perioade tranzitorii și, per total, în decursul ultimilor cinci ani, băncile au dat dovadă că înregistrează progrese favorabile în vederea atingerii conformității cu MREL. Această abordare orientată spre viitor este confirmată, de asemenea, de BRRD2/RMUR2, care au stabilit perioade tranzitorii până în 2024 în vederea conformității depline cu MREL.

74. În ceea ce privește ambele planuri, în temeiul metodologiei aplicabile acestora, ar trebui ca echipele interne de rezoluție să identifice eventualele obstacole în calea posibilității de rezoluție (fie prezentate sub formă de listă sau într-o altă formă), luând în considerare politicile aplicabile și informațiile furnizate de bănci pentru condiția privind posibilitatea de rezoluție supusă evaluării.

În cazul celui de al doilea plan, echipa internă de rezoluție a evaluat progresele înregistrate de bancă în ceea ce privește principiile de rezoluție ale SRB referitoare la subiectul relevant. Secțiunea de evaluare generală include, de asemenea, o analiză a decalajelor între progresele înregistrate și demersurile care trebuie întreprinse în continuare de banca respectivă pentru a respecta principiile SRB privind posibilitatea de rezoluție. Remedierea acestor decalaje într-un interval de timp realist reprezintă baza activității întreprinse de echipa internă de rezoluție și de bancă în cadrul demersurilor de planificare a rezoluției și de îmbunătățire a posibilității de rezoluție. Echipa internă de rezoluție a întreprins aceste demersuri în mod precis și cu sârguință, asigurându-se că banca are un plan de lucru realist în vederea remedierii acestui decalaj. Controlarea continuă

a rezultatelor și reevaluarea progreselor înregistrate reprezintă un element inerent al activității de planificare a rezoluției și este consemnată în fiecare variantă a planului de rezoluție.

75. În 2020, SRB și-a îmbunătățit considerabil metodologia în ceea ce privește asigurarea controlului calității în contextul planificării rezoluției, demers implementat în două etape (o revizuire preliminară în decursul etapei de elaborare și o revizuire finală care să permită unele corecturi suplimentare înainte de avizarea finală). Ambele cuprind activități de control care sunt consemnate în mod sistematic.

Întârzieri în ceea ce privește adoptarea planurilor de rezoluție care intră în domeniul de competență al SRB

76. A se vedea observațiile SRB privind punctul 113.

77. În ceea ce privește întârzierile sugerate cu privire la adoptarea planurilor de rezoluție în decursul ciclurilor de planificare a rezoluției 2018 și 2019, există o serie de aspecte care ar trebui luate în considerare. Aceste considerente sunt prezentate succint în prezentul document și sunt valabile pentru întreg cuprinsul raportului atunci când se face trimitere la întârzierile din ciclurile de planificare a rezoluției.

În primul rând, trebuie remarcat faptul că întreg calendarul dat reprezintă o planificare indicativă în vederea operaționalizării ciclurilor anuale de planificare a rezoluției. Astfel, acesta constituie doar un obiectiv intermediar de nivel înalt, iar planificarea trebuie ajustată în funcție de necesitățile impuse de circumstanțele concrete.

Mai mult, unele dintre circumstanțele respective nu pot fi anticipate la momentul stabilirii planificării inițiale a calendarelor. De exemplu, în unele cazuri, Comitetul (Sesiunea executivă extinsă) nu a putut ajunge la un consens în ceea ce privește planul de rezoluție propus, ceea ce ar necesita un proces de votare sau formularea unei noi propuneri pentru Consiliu.

În plus, multe dintre circumstanțele în cauză nu depind doar de SRB și implică cerințe legale care presupun timp suplimentar. De exemplu:

- Consultarea colegiului de rezoluție, cu durata de patru luni;
- Necesitatea instituirii unui proces care presupune dreptul de a fi ascultat în cazul băncilor, în ceea ce privește deciziile referitoare la MREL;
- Nevoia de a le permite băncilor să utilizeze limba lor primară în comunicarea cu SRB, fapt ce presupune eforturi suplimentare și timp alocat traducerilor (realizate de Serviciul de traducere al Comisiei și verificate de echipele interne de rezoluție și de ANR-uri);
- Componența Comitetului necesită sesiuni executive extinse specifice băncii. Această cerință legală de guvernanță impune un aspect suplimentar, care va consuma timp suplimentar pentru organizare în decursul ciclurilor de planificare a rezoluției.

Tabelul 5:

Planurile de rezoluție în cazul băncilor care nu au un colegiu de rezoluție:

SRB consideră că modul în care sunt prezentate statisticile în tabelul cu numărul 5 oferă o impresie mult mai negativă decât este situația în realitate. Într-adevăr, ultimul plan pentru băncile care nu au colegiu de rezoluție a fost adoptat în noiembrie 2019.

Cu toate acestea, este important de precizat faptul că, până în septembrie 2019, au fost adoptate 71 din 76 de planuri (93 %), iar 64 dintre acestea fuseseră deja adoptate până în luna mai 2019 (84 %). Astfel, majoritatea covârșitoare a planurilor fuseseră deja adoptate mult mai devreme.

Planurile de rezoluție în cazul băncilor care au un colegiu de rezoluție:

Și în acest caz SRB consideră că modul în care sunt prezentate statisticile în tabelul cu numărul 5 oferă o impresie mult mai negativă decât este situația în realitate. Într-adevăr, ultimul plan pentru băncile care au colegiu de rezoluție a fost adoptat în iulie 2020, însă 32 din 40 de planuri fuseseră deja adoptate până la finele anului 2019 (80 %). În afară de unul singur, toate au fost adoptate până în luna februarie 2020 (39 din 40). Astfel, majoritatea covârșitoare a planurilor fuseseră deja adoptate mult mai devreme.

78. A se consulta observațiile SRB cu privire la punctul 77, care explică provocările sistemice inerente procedurii de aprobare. În contextul instituirii și operaționalizării progresive a procedurilor de planificare a rezoluției în cadrul a 19 jurisdicții, este normal ca, în decursul respectivului proces, să fie necesare ajustări.

79. Pornind de la experiențele acumulate de SRB în cursul ciclurilor inițiale, printre altele, SRB a restructurat ciclul de planificare a rezoluției pentru a asigura o actualizare anuală, astfel cum o impune cadrul juridic. Cu toate acestea, restructurarea și instituirea unui cadru stabil necesită planificare și timp. Prin urmare, SRB a luat decizia strategică de a utiliza anul 2019 ca an de tranziție, în cursul căruia se va concentra exclusiv asupra

planurilor pentru care SRB a acordat prioritate aprobării formale în funcție de modificările de ordin material sau de alți factori. SRB dorește să accentueze faptul că acest demers nu a sistat activitatea întreprinsă în materie de planificare a rezoluției în cazul băncilor SRB. În 2019, echipele interne de rezoluție au continuat activitățile de planificare a rezoluției în cazul tuturor băncilor care intră în domeniul de competență al SRB. Doar în ceea ce privește aprobarea formală în cazul băncilor fără un colegiu de rezoluție, SRB s-a axat pe un subset de planuri de rezoluție, urmând o procedură clară (abordarea bazată pe valoarea adăugată). În plus, publicarea Pachetului de salvare a băncilor (BRRD2 etc.) în vara anului 2019 a oferit șansa de a realinia toate băncile care intră în domeniul de competență al SRB spre a le include într-un ciclu cu durata de 12 luni, precum și de a realiza o sincronizare mai bună a acestuia cu părțile interesate externe (de exemplu BCE/mecanismul unic de supraveghere).

80. Se face trimitere la observația formulată de SRB cu privire la punctele 77, 79 și 115.

Abordarea SRB preconizată pentru Ciclul de planificare a rezoluției 2018 a fost bazată pe obiectivul de a se asigura că băncile care au colegii de rezoluție și care, de regulă, sunt cele mai complexe dintre băncile care intră în domeniul de competență al SRB ar fi acoperite de cele mai avansate politici în materie de rezoluție (inclusiv în ceea ce privește MREL), fapt ce ar garanta o calitate superioară a planurilor de rezoluție. Totodată, băncile fără colegii de rezoluție ar face obiectul unei abordări pe două niveluri în funcție de gradul lor de prioritate, astfel cum au convenit SRB și ANR-urile relevante, și care s-ar baza, printre altele, pe dimensiunea, complexitatea și profilul de risc al băncii.

Abordarea adoptată pentru ciclul de planificare a rezoluției pentru anul 2019 s-a concentrat pe băncile fără colegiu de rezoluție și a asigurat faptul că toate băncile care intră în domeniul de competență al SRB fac obiectul aceluiași set de politici de rezoluție.

În ceea ce privește ciclul de planificare a rezoluției pentru anul 2020, toate băncile (indiferent dacă au sau nu colegiu de rezoluție) vor fi acoperite de cel mai cuprinzător set de politici de rezoluție.

<u>Nu toate planurile băncilor mai puțin importante au făcut obiectul aceluiași nivel de control al calității efectuat de către SRB</u>

83. A se vedea observațiile formulate de SRB cu privire la punctul VI.

84. În octombrie 2018 SRB a adoptat Nota explicativă privind obligațiile simplificate pentru băncile care intră în domeniul său direct de competență, care înlocuiește nota de politică adoptată inițial de SRB în cadrul sesiunii sale executive din 2016, de identificare a conținutului minim al planurilor de rezoluție a LSI-urilor în temeiul obligațiilor simplificate. Deși |Nota explicativă pentru 2018 nu are caracter obligatoriu pentru ANR-uri în ceea ce privește elaborarea planurilor de rezoluție a LSI-urilor/deciziilor privind obligațiile simplificate ale LSI-urilor, acesta a avut totuși un rol de referință – prin aplicarea principiului proporționalității – pentru evaluarea planurilor LSI-urilor. Coroborat cu aprobarea proiectului planurilor de rezoluție a LSI-urilor, SRB a monitorizat aplicarea obligațiilor simplificate de către ANR-uri și evaluările calitative și cantitative amănunțite pe care le realizează acestea în acest sens.

86. Începând cu ciclul de planificare a rezoluției pentru 2019, SRB a început, de asemenea, să verifice evaluările calitative și cantitative amănunțite pe care le desfășoară ANR-urile în acest sens.

87. Decizia de exprimare a punctelor de vedere reprezintă o decizie de politică și nu o obligație legală. Decizia de neexprimare a punctelor de vedere în cazurile examinate de CCE a fost luată ținându-se seama de argumentele furnizate de ANR-urile implicate.

88. Observația CCE este corectă, însă trebuie menționat faptul că analiza obstacolelor în calea posibilității de rezoluție nu a fost realizată de ANR-uri sau de SRB, întrucât politica relevantă nu fusese încă instituită în ciclul de planificare a rezoluției pentru 2018, relevant pentru proiectele de planuri de rezoluție a LSI-urilor incluse în eșantion. Mai mult, în evaluarea planurilor LSI-urilor pentru ciclul de planificare a rezoluției din 2018 și, mai ales, din 2019, SRB a realizat o evaluare privind eventualele obstacole în calea posibilității de rezoluție care au decurs din planurile privind LSI-urile. Rezultatele unei astfel de evaluări sunt prezentate într-o notă discutată în cadrul sesiunii plenare a SRB din 24 iunie 2020.

89. SRB a întâmpinat întârzieri în ceea ce privește câteva evaluări doar în decursul ciclului de planificare a rezoluției LSI-urilor din 2018, din cauza unor aspecte legate de noile politici. Acest lucru nu s-a mai întâmplat în anul următor.

<u>Cadrul organizatoric în temeiul MUR nu este încă optim</u>

<u>O bună interacțiune în rândul părților interesate, însă autoritățile de rezoluție depind de reacția promptă a supraveghetorilor</u>

94. SRB nu este în măsură să formuleze observații cu privire la contribuțiile aduse de ANR-uri în contextul sondajului.

95. SRB dorește să sublinieze faptul că revizuirile *ex post* sub forma unei analize transversale au fost realizate în mod regulat, după fiecare ciclu de planificare a rezoluției. Aceste note au fost discutate mereu în cadrul reuniunii personalului de conducere și, prin urmare, echipele interne de rezoluție au fost informate cu privire la concluziile acestora. În ceea ce privește ciclul de planificare a rezoluției pentru anul 2019, se organizează reuniuni cu anumite echipe interne de rezoluție pentru a se asigura monitorizarea în continuare a constatărilor.

96. SRB nu este în măsură să formuleze observații cu privire la contribuțiile aduse de ANR-uri în contextul sondajului.

99. În ceea ce privește măsurile de intervenție timpurie, poziția adoptată de SRB este aceea că, într-adevăr, ar fi necesare modificări aduse legislației de nivel 1, întrucât cadrul de reglementare actual nu pare să prevadă stimulentele și calendarele adecvate, și nici nu combate îndeajuns tendința supraveghetorului de a se abține. Acest lucru se reflectă în mod clar în utilizarea limitată a măsurilor de intervenție timpurie de către autoritățile competente.

Reprezentantul SRB care s-a înfățișat înaintea ABE a prezentat, de asemenea, aceste puncte de vedere în cadrul discuției cu privire la documentul de consultare al ABE, la reuniunea Consiliului supraveghetorilor din mai 2020. Poziția adoptată de SRB este aceea că structura măsurilor de intervenție timpurie ar putea fi revizuită pentru a asigura alinierea stimulentelor, precum și că parcursul trasat de la supraveghere la rezoluție este gestionat în mod eficace de către autoritățile relevante (de exemplu, cu o serie de factori declanșatori în vederea cooperării, care să aibă un caracter mai clar și mai timpuriu). SRB a solicitat, de asemenea, ca supraveghetorul să informeze și să implice autoritatea de rezoluție într-o etapă anterioară celei prevăzute la momentul actual în BRRD/RMUR.

Aceasta constituie deja o bună practică în realitate și ar putea, de asemenea, să se reflecte în legislație. Autoritățile de supraveghere și cele de rezoluție (acționând conform rolurilor și pregătirilor lor corespunzătoare) trebuie să partajeze informații și să coopereze nu doar la momentul adoptării măsurilor de intervenție timpurie, ci și în cadrul procesului prin care se evaluează respectarea sau neîndeplinirea măsurilor de intervenție timpurie.

100. În temeiul articolului 18 alineatul (4) literele (a)-(d) din RMUR, sunt prevăzute criteriile în vederea stabilirii momentului când se poate considera că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate. În temeiul articolului 32 alineatul (6) din BRRD, ABE are obligația să elaboreze un ghid privind testul referitor la intrarea în dificultate sau la posibilitatea intrării în dificultate. Autoritatea a făcut acest lucru în 2015, când a publicat un set cuprinzător de orientări privind interpretarea diferitelor circumstanțe în care se consideră că o instituție este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, în sensul articolului 32 alineatul (6) din BRRD[1]. Reamintim faptul că problema legată de definiția noțiunii de „viitor apropiat" a fost luată în calcul de către ABE la momentul elaborării ghidului ABE, iar autoritatea a concluzionat că avantajele care decurg din nefurnizarea unei astfel de definiții depășesc avantajul furnizării unei definiții (a se consulta paginile 26-27 din ghidul ABE relevant).

A crescut numărul membrilor de personal de la nivelul MUR, însă ANR-urile și-au redus ușor contribuția

101. La finele lunii martie 2020, numărul membrilor de personal ai SRB exprimat în echivalent de normă întreagă (ENI) era de 358, la care se adăugau 15 noi membri de personal cu sosirea confirmată și o serie de proceduri de selecție în curs pentru ocupare tuturor celorlalte posturi vacante. Mai multe posturi vacante au fost parțial ocupate de personal interimar (22 la sfârșitul lunii martie), în așteptarea noilor angajați sau a finalizării procedurilor de selecție. În plus, trebuie avută în vedere rotația naturală a personalului.

103. SRB ar dori să sublinieze faptul că personalul atribuit echipelor interne de rezoluție (EIR) din cadrul ANR-urilor nu trebuie interpretat în sensul că reducerea numărului de personal în cadrul ANR este compensată de creșterea la nivelul SRB. Compararea raporturilor dintre SRB și BCE nu este neapărat adecvată. Tipul, contextul, organizarea și atribuirea sarcinilor în domeniul supravegherii și în cel al rezoluției sunt complet diferite. Supravegherea continuă necesită resurse mult mai locale, apropiate de bănci și la fața locului.

Tabelul 6: SRB a centralizat colectarea de informații, însă nu este în măsură să verifice datele furnizate de ANR-uri.

[1] Ghidul privind interpretarea diferitelor circumstanțe în care o instituție este considerată a fi în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate conform articolului 32 alineatul (6) din Directiva 2014/59/UE.

104. SRB nu deține controlul asupra contribuției cantitative aduse de ANR-uri echipelor interne de rezoluție. Mai mult, este posibil ca procentele membrilor personalului raportate la numărul de bănci să nu reprezinte cea mai potrivită referință. Aspecte precum vechimea membrilor personalului, dimensiunea sau gradul de complexitate a băncilor nu au fost luate în considerare.

105. Aspecte precum numărul membrilor personalului și vechimea acestora în muncă, dimensiunea sau complexitatea băncilor și competențele specifice ale membrilor personalului reprezintă elemente relevante în ceea ce privește alcătuirea unei echipe interne de rezoluție. Cu toate acestea, flexibilitatea este indispensabilă în vederea alocării eficiente a competențelor și calificărilor acolo unde acestea sunt necesare și în conformitate cu particularitățile fiecărei bănci. Structura eterogenă a echipei interne de rezoluție este o consecință naturală și indispensabilă a caracterului unic al fiecărei bănci în parte. O echipă cu structură rigidă ar conduce la ineficiențe în ceea ce privește alocarea membrilor personalului.

În plus, atunci când se discută despre structura „ideală" sau echilibrată a echipelor interne de rezoluție, ar trebui să se țină seama de următoarele observații:

- Contribuția ANR-urilor nu poate fi evaluată doar prin prisma „cifrelor". Contribuția și calitatea contribuțiilor în cadrul elaborării planurilor ar putea reprezenta o problemă în anumite cazuri, iar în unele cazuri contribuția ANR-urilor ar putea fi limitată. SRB necesită un nivel minim de membri ai personalului SRB pentru a menține standardele de calitate.
- Indiferent câte persoane lucrează în cadrul ANR-urilor, SRB necesită un număr minim de ENI pentru fiecare bancă pentru a îndeplini sarcini care pot fi realizate doar în cadrul SRB, precum și pentru a urmări toate aspectele fără a se baza pe deplin pe experții din cadrul ANR-urilor.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

108. Comitetul Unic de Rezoluție (SRB) salută progresele recunoscute de CCE. Comitetul nu este de acord cu concluzia formulată de CCE cu privire la lipsa unor „elemente-cheie", întrucât aceasta ar putea da impresia că mecanismul unic de rezoluție (MUR) nu își îndeplinește încă sarcinile din cauza faptului că lipsesc unele elemente relevante pentru SRB, ceea ce în mod clar nu este cazul. În acest sens, trebuie remarcate cel puțin următoarele elemente:

SRB a elaborat și a actualizat un număr mare de politici în 2018 și 2019, perioadă marcată de un mediu de reglementare în schimbare, în contextul în care Consiliul pentru Stabilitate Financiară și ghidul ABE erau într-un proces permanent de evoluție, iar cea de a doua versiune a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD II) urma să fie publicată. În acest mediu de reglementare plin de provocări, SRB a fost nevoit să își desfășoare funcțiile de reglementare, asigurând totodată faptul că o serie de modificări importante de ordin legislativ privind o gamă largă de aspecte, inclusiv cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL), au fost implementate în mod corect.

Actualizarea politicilor de planificare a rezoluției reprezintă un proces continuu, care demonstrează buna guvernanță și reflectă modificările aduse cadrului juridic pe care SRB trebuie să le pună în aplicare. Acest aspect este susținut de faptul că anumite elemente necesare pentru elaborarea de politici nu țin nici măcar de controlul SRB, cum ar fi progresele înregistrate în ceea ce privește opțiunile în materie de lichiditate și în ceea ce privește mecanismul de sprijin.

SRM ia deciziile necesare în ceea ce privește activitățile de rezoluție din cadrul fiecărui ciclu de rezoluție (MREL, planuri de rezoluție, evaluarea posibilității de rezoluție etc.). Cu privire la respectarea Cadrului unic de reglementare, trebuie remarcat faptul că 70 % din elemente au fost conforme sau parțial conforme, iar un număr relevant de elemente neconforme s-a datorat modificărilor cadrului juridic.

SRB salută evaluarea realizată de CCE în ceea ce privește recomandările emise în Raportul special 23/2017 și înțelege faptul că verificările viitoare se vor referi doar la recomandările din prezentul raport.

109. Referitor la finanțarea în contextul rezoluției, trebuie subliniat faptul că este necesară acordarea unei atenții legislativă observației de la punctul 32, și anume limitările cadrului care au survenit din cauza capacităților financiare insuficiente.

110. A se vedea observațiile SRB cu privire la punctele 31-36.

111. A se vedea observațiile SRB cu privire la punctele 38-41, 47-56 și 57-65.

SRB este de opinie că este necesar un raționament calificat în ceea ce privește aplicarea politicilor sale, pentru a asigura proporționalitate și condiții echitabile, acestea neputând fi realizate printr-o abordare universală.

Trebuie, de asemenea, reamintit faptul că, în mod inerent, procesul de identificare și de abordare a obstacolelor semnificative este specific fiecărui caz și necesită din partea echipelor interne de rezoluție atât exercitarea discreției pe baza faptelor care decurg din fiecare caz în parte, cât și luarea în considerare a principiului proporționalității. Cel mai important, evaluarea subiacentă trebuie să identifice obstacolele susceptibile de a afecta posibilitatea globală de rezoluție a fiecărei bănci aflate în sfera de aplicare a acestui exercițiu. Printre altele, factorii pe baza cărora s-a realizat această evaluare analizează progresele înregistrate de banca respectivă în ceea ce privește îmbunătățirea posibilității sale de rezoluție pentru condiția relevantă privind posibilitatea de rezoluție supusă evaluării, interacțiunea cu celelalte condiții privind posibilitatea de rezoluție, precum și impactul acestora asupra posibilității de rezoluție a băncii per total.

În ceea ce privește caracterul obligatoriu al Manualului de planificare a rezoluției, a se consulta observațiile SRB referitoare la punctul 30.

112. Documentul „Așteptări pentru bănci” a stabilit capacitățile de care ar trebui să dea dovadă băncile pentru a demonstra faptul că rezoluția este posibilă. În cazul în care o bancă nu demonstrează respectarea pe deplin a principiilor prevăzute în documentul „Așteptări pentru bănci”, se poate totuși evalua dacă banca poate face obiectul unei rezoluții (de exemplu, unele așteptări nu se aplică, sau faptul că nu s-au demonstrat anumite așteptări nu reprezintă un obstacol semnificativ în calea executării cu succes a strategiei).

În ceea ce privește observația că „legiuitorii nu au prevăzut un astfel de termen în care băncile să se conformeze pe deplin cerințelor în materie de rezoluție”, a se vedea observația SRB cu privire la punctele 52 și 54.

Recomandare 1 – Îmbunătățirea politicilor MUR

(a) Acceptată, deja au fost demarate acțiuni în acest sens; a se vedea observațiile SRB cu privire la punctele 31-34.

(b) Acceptată.

SRB își îmbunătățește politicile în mod regulat, în funcție de necesități, îndeosebi în contextul cadrului de reglementare în continuă evoluție (a se vedea punctul 37 referitor la cuvântul „deficiențe”).

(c) Acceptată parțial.

SRB acceptă să le solicite echipelor interne de rezoluție să aplice o abordare de tip „conformare sau justificare”, în măsura în care aceasta vizează abaterile semnificative. A se vedea observația SRB cu privire la punctul 30.

Interval de timp: Având în vedere provocarea reprezentată de instituirea de politici în contextul unui cadru juridic în continuă evoluție, SRB consideră că intervalele de timp sunt adecvate, atât timp cât cadrul juridic va fi stabilizat cu suficient timp în prealabil.

113. Comitetul va stabili data până la care vor trebui întocmite primele planuri de rezoluție. Astfel, Comitetul s-a angajat deja public să facă acest lucru în decursul ciclului de planificare a rezoluției 2020/2021. Mai mult, planificarea rezoluției reprezintă un proces continuu, astfel cum se prevede la articolul 8 alineatul (12) din RMUR (care stipulează că planurile de rezoluție sunt reexaminate și, după caz, actualizate cel puțin o dată pe an). Contrar observației formulate de CCE, SRB consideră că nu este necesar din punct de vedere legal să se stabilească o dată exactă pentru finalizarea fiecărui plan de rezoluție pentru fiecare bancă în parte. Prin urmare, SRB consideră că cerința legală este îndeplinită.

În ceea ce privește punctul 76 și trimiterea la documentul „Așteptări pentru bănci”, există un parcurs clar până la termenul când trebuie îndeplinite așteptările pentru bănci, care este independent de un plan de rezoluție conform și de sine stătător, în concordanță cu Cadrul unic de reglementare (a se vedea, de asemenea, observațiile SRB cu privire la punctul 112).

În raport cu statisticile utilizate, a se vedea și observațiile cu privire la punctul 77 (Tabelul 5).

În ceea ce privește sistemul de control al calității, a se vedea observațiile SRB cu privire la punctul 75.

114. Atunci când se instituie și se implementează un regim (de rezoluție) complet nou, este de așteptat ca, în timp, să fie elaborate metodologii, politici, îndrumări de implementare, precum și monitorizarea progreselor înregistrate de bancă.

SRB ar dori să sublinieze faptul că, fără a urma o abordare progresivă bazată pe experiență, nu se poate institui un nou cadru credibil și funcțional. În acest sens, în decursul ultimilor ani SRB a elaborat și a publicat în mod regulat documente de orientare (a se vedea observațiile referitoare la punctele 31-34).

115. În ceea ce privește ordinea prioritară a băncilor în decursul ciclului de planificare a rezoluției 2018, a se vedea explicația furnizată la punctele 76-80.

Acordarea de prioritate băncilor de importanță sistemică în decursul ciclului 2018:

SRB ar dori să precizeze faptul că RMUR nu stabilește modul în care trebuia pusă în aplicare această metodă de acordare a priorității, astfel că i-a revenit SRB să stabilească modul de îndeplinire a acestui obiectiv din preambul, fie în ceea ce privește durata, fie din punct de vedere al calității. SRB a acordat prioritate calității planurilor în cazul băncilor de importanță sistemică.

Numărul băncilor din ciclul 2019:

Ca parte din cerința de acordare a priorității, SRB a ținut seama de faptul că cea de a doua versiune a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare și a RMUR erau în curs de negociere în timpul ciclurilor de planificare a rezoluției 2018 și 2019. Prin urmare, ar fi fost contraproductiv să se acorde prioritate băncilor care au colegiu de rezoluție în ceea ce privește calendarul. O astfel de abordare ar fi condus pentru prima oară, în pofida lipsei unor cerințe clare de ordin legislativ, la stabilirea unor obiective obligatorii, a unor perioade tranzitorii etc. în cazul băncilor cu mai multe filiale care necesită decizii MREL individuale și aprobarea deciziilor care implică diferite ANR-uri.

Recomandare 2 – Asigurarea conformității depline și a adoptării cu celeritate a planurilor de rezoluție

Recomandarea 2a

Acceptată. Planurile elaborate în decursul ciclului actual de planificare a rezoluției (care acoperă toate băncile) beneficiază deja de un set de politici îmbunătățit, inclusiv documentul „Așteptări pentru bănci” și documentele de orientare privind protocoalele operaționale de recapitalizare internă. Pe baza acestor documente de orientare suplimentare, calitatea tuturor planurilor din ciclul 2020 s-a îmbunătățit considerabil comparativ cu ciclurile 2018 și 2019.

Programul multianual 2021-2023 prevede implementarea cadrului juridic revizuit. Cu toate acestea, în lunile următoare/anii următori, ABE va finaliza mai multe standarde tehnice de reglementare care vor avea, de asemenea, impact asupra Cadrului unic de reglementare. Astfel, conformitatea cu Cadrul unic de reglementare este în continuă evoluție. În consecință, conformitatea deplină cu Cadrul unic de reglementare, îndeosebi pentru anul 2018, drept evaluare statică nu poate fi singurul element avut în vedere atunci când se evaluează calitatea planurilor de rezoluție, atât timp cât cadrul relevant este în continuă schimbare. O abordare statică poate fi mai relevantă doar odată ce baza de referință (standardele tehnice de reglementare ale ABE, pachetul de salvare a băncilor, implementarea națională a BRRD2) atinge o „stare stabilă”.

Prin urmare, în acest mediu în plină evoluție, este mai potrivit ca atenția să fie îndreptată asupra unor indicatori mai relevanți, cum ar fi monitorizarea conformității cu Cadrul unic de reglementare în curs de elaborare, ținându-se totodată seama de faptul că, după finalizarea legislației de nivel 2, trebuie elaborate orientări operaționale.

Recomandarea 2b

Acceptată. SRB a eficientizat deja procedurile în 2020, pentru a fi în măsură să realizeze un ciclu de 12 luni. Comisia desfășoară în mod regulat exerciții de sedimentare a învățămintelor deprinse, pentru a se asigura că fiecare ciclu de planificare a rezoluției este realizat într-o manieră mai eficientă decât cel anterior. Aceasta va continua să procedeze astfel pe viitor, în vederea asigurării adoptării cu celeritate a planurilor de rezoluție și a deciziilor MREL.

SRB dorește să accentueze faptul că elementele cele mai cronofage ale procesului de planificare a rezoluției sunt impuse prin lege (colegiul de rezoluție, consultarea BCE) și nu depind pe deplin de SRB.

În plus, în cazul băncilor pentru care se instituie un colegiu de rezoluție, Comitetul are obligația de a observa procesele de adoptare a deciziilor comune cu privire la planurile de rezoluție și la MREL, astfel cum este impus prin cadrul juridic.

Coroborate, aceste constrângeri de timp fac ca respectarea obligației de a reexamina planurile de rezoluție cel puțin o dată pe an [articolul 8 alineatul (12) din RMUR] să fie un demers deosebit de anevoios. Constrângerile menționate anterior impuse prin legislația UE sunt cronofage prin însăși natura lor, iar Comitetul trebuie să acționeze cu respectarea acestora.

Interval de timp:

Recomandarea 2a:

A se vedea observația anterioară. Cadrul unic de reglementare cuprinde un set de obligații în continuă evoluție inclusiv pentru SRB, astfel că nu se poate stabili un termen-limită pentru conformitate, atât timp cât acesta nu a fost finalizat.

Recomandarea 2b:

A se vedea observația anterioară. Intervalul de timp pentru ciclul 2020 a fost deja stabilit. Prin urmare, unele măsuri potențiale suplimentare (în măsura în care fac obiectul controlului SRB) ar afecta ciclul pentru anul 2021.

116. A se vedea observațiile SRB cu privire la punctele 80-84.

117. A se vedea observațiile SRB cu privire la punctele 86-88.

118. Aspecte precum numărul membrilor personalului și vechimea acestora în muncă, dimensiunea sau complexitatea băncilor și competențele specifice ale membrilor personalului reprezintă elemente relevante în ceea ce privește alcătuirea unei echipe interne de rezoluție. Cu toate acestea, flexibilitatea este indispensabilă în vederea alocării eficiente a competențelor și calificărilor acolo unde acestea sunt necesare și în conformitate cu particularitățile fiecărei bănci. Structura eterogenă a echipei interne de rezoluție este o consecință naturală și indispensabilă a caracterului unic al fiecărei bănci în parte. Într-adevăr, o componență rigidă implică riscul ca aptitudinile și resursele să fie alocate în mod ineficient.

Contribuția ANR-urilor nu poate fi evaluată doar prin prisma „cifrelor". Contribuția și calitatea contribuțiilor la elaborarea planurilor pot, de asemenea, să difere. Indiferent câte persoane lucrează în cadrul ANR-urilor, SRB necesită un număr minim de ENI pentru fiecare bancă pentru a îndeplini sarcinile care pot fi realizate doar în cadrul SRB, precum și pentru a urmări toate aspectele fără a se baza pe deplin pe experții din cadrul ANR-urilor. A se consulta observațiile SRB cu privire la punctul 105.

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea cadrului organizatoric al MUR

(a) Acceptată.

(b) Acceptată. SRB are o atitudine deschisă în ceea ce privește ideea elaborării unor criterii cu scopul de a se asigura că este menținută o flexibilitate suficientă, clarificând totodată aportul adus de personalul SRB și al ANR-urilor echipelor interne de rezoluție.

SRB ar dori să precizeze faptul că o componență rigidă a echipelor în materie de competențe și de vechime în muncă ar putea crea ineficiențe în ceea ce privește alocarea personalului. În plus, indiferent câte persoane lucrează în cadrul ANR-urilor, SRB necesită un număr minim de ENI pentru fiecare bancă pentru a îndeplini sarcini care pot fi realizate doar în cadrul SRB, precum și pentru a urmări toate aspectele fără a se baza pe deplin pe experții din cadrul ANR-urilor.

121. În temeiul articolului 18 alineatul (4) literele (a)-(d) din RMUR, sunt prevăzute criterii clare în vederea stabilirii momentului când se poate considera că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate. În plus, în temeiul articolului 32 alineatul (6), ABE are obligația să elaboreze un ghid privind testul referitor la intrarea în dificultate sau la posibilitatea intrării în dificultate. Autoritatea a făcut acest lucru în 2015, când a publicat un set cuprinzător de orientări privind interpretarea diferitelor circumstanțe în care se consideră că o instituție este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, în sensul articolului 32 alineatul (6) din BRRD. Acestea prevăd orientări privind elementele obiective pentru primele trei circumstanțe în care o instituție este considerată a fi în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate. Abordarea SRB a evaluărilor prin care o instituție este considerată a fi în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate respectă ghidul ABE menționat.

În acest sens, sunt binevenite criterii obiective și cuantificate, însă trebuie evitate automatismele care decurg din praguri.

Recomandarea 4 – Stabilirea unor criterii obiective și cuantificate pentru a lua măsuri de supraveghere prompte

Acceptată parțial, recomandare supusă aprobării Comisiei. Ar fi binevenite praguri mai obiective și cuantificate pentru declanșarea unor măsuri de intervenție timpurie, precum și pentru a lua decizia că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate. Intervenția timpurie ține în principal de

responsabilitatea mecanismului unic de supraveghere. În ceea ce privește băncile care sunt în curs de a intra în dificultate sau care sunt susceptibile de a intra în dificultate, trebuie remarcat faptul că însuși SRB are competența de a declara că o bancă este în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, drept pentru care a elaborat o abordare care asigură conformitatea cu ghidul ABE. Trebuie evitate orice automatisme generate de praguri.

Cu toate acestea, posibilitățile instituționale ale SRB de a aborda legiuitorii în vederea unor eventuale revizuiri legislative sunt limitate. Desigur că aceasta nu aduce atingere disponibilității SRB de a asista Comisia și legiuitorii, din perspectivă tehnică, în îndeplinirea acestei sarcini. Într-adevăr, SRB este în contact cu Comisia și cu mecanismul unic de supraveghere în ceea ce privește posibila îmbunătățire a cadrului pentru gestionarea crizelor din sistemul bancar, precum și eventualele cizelări ale practicilor și va continua să mențină legătura cu acestea.

ANEXE

Anexa 1 – Figura 9

Trebuie accentuat faptul că organele de conducere bazate pe RMUR prezintă deja unele provocări în ceea ce privește promptitudinea ciclurilor anuale de planificare a rezoluției. Organizarea unor sesiuni executive extinse specifice băncilor necesită reuniuni ale diverselor structuri ale Comitetului. Aceasta ar însemna tot atâtea configurații ale Comitetului asociate sesiunilor executive extinse, câte bănci intră în domeniul direct de competență al SRB. Acesta este un alt factor care are efecte asupra organizării și operaționalizării ciclurilor de planificare a rezoluției, aflate în afara sferei de control a SRB (printre alte aspecte menționate la punctul 76 de mai sus).

RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE: „PLANIFICAREA REZOLUȚIILOR ÎN CADRUL MECANISMULUI UNIC DE REZOLUȚIE”

SINTEZĂ

V. Cadrul de rezoluție prevede finanțarea procedurilor de rezoluție prin instituirea obligatorie a fondurilor de rezoluție în întreaga UE. La nivelul uniunii bancare, în special, finanțarea procedurilor de rezoluție este asigurată de Fondul unic de rezoluție (FUR). Comisia ia act de faptul că mecanismul comun de sprijin pentru FUR, care urmează să fie acordat sub forma unei linii de credit revolving de către Mecanismul european de stabilitate (MES), este de competența statelor membre. În fine, insolvența este reglementată de legislația națională a statelor membre și se aplică băncilor numai atunci când autoritatea de rezoluție relevantă decide că o bancă în curs de a intra în dificultate nu trebuie să facă obiectul unei proceduri de rezoluție.

INTRODUCERE

02. Comisia ar dori să menționeze că BCE are, de asemenea, un rol de jucat.

03. Comisia subliniază că termenul „deponenții care beneficiază de acoperire” se referă la cei care intră sub incidența Directivei privind schemele de garantare a depozitelor.

04. Comisia subliniază că Directiva privind schemele de garantare a depozitelor constituie, de asemenea, o parte importantă a cadrului de rezoluție.

06. Comisia subliniază că SRB (Comitetul Unic de Rezoluție) este, de asemenea, responsabil cu adoptarea schemei de rezoluție a unei instituții mai puțin semnificative atunci când utilizarea FUR este necesară.

09. Comisia consideră că o bancă poate face obiectul unei proceduri de rezoluție atunci când rezoluția băncii este fezabilă și credibilă, reducând, în același timp, la minimum efectele negative asupra stabilității financiare și asigurând continuitatea funcțiilor critice.

14. Prima liniuță: Comisia ar dori să clarifice faptul că Autoritatea Bancară Europeană (ABE) este responsabilă numai cu elaborarea proiectelor de standarde tehnice de reglementare, care sunt apoi înaintate Comisiei și adoptate prin regulamente delegate sau de punere în aplicare.

16. Comisia subliniază că raportul său din aprilie 2019 menționează că această concluzie rezultă, printre altele, din experiența limitată a aplicării cadrului și din numărul limitat de cazuri, din punerea în aplicare etapizată a unora dintre dispozițiile Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD) și din negocierile privind BRRD 2, care au fost încheiate între timp și care sunt în curs de transpunere de către statele membre.

OBSERVAȚII

38. Comisia ar dori să sublinieze că, în conformitate cu BRRD/Regulamentul MUR, o măsură de rezoluție este considerată de interes public dacă este necesară pentru a realiza și este proporțională cu cel puțin unul dintre obiectivele rezoluției, iar lichidarea instituției conform procedurii obișnuite de insolvență nu ar permite atingerea obiectivelor rezoluției în aceeași măsură. Aceste obiective de rezoluție sunt (a) asigurarea continuității funcțiilor critice; (b) evitarea efectelor negative semnificative asupra stabilității financiare, în special prin prevenirea contagiunii, inclusiv asupra infrastructurilor pieței și prin menținerea disciplinei pe piață; (c) protejarea fondurilor publice prin reducerea la minimum a sprijinului financiar public extraordinar; (d) protecția deponenților care intră

sub incidența Directivei 2014/49/UE și a investitorilor aflați sub incidența Directivei 97/9/CE; și (e) protejarea fondurilor și a activelor clienților. Atunci când urmărește obiectivele de mai sus, autoritatea de rezoluție va încerca să reducă la minimum costul rezoluției și să evite distrugerea valorii, cu excepția cazului în care aceasta este necesară pentru a realiza obiectivele rezoluției.

42. În ceea ce privește figura 7, Comisia ar dori să clarifice că mijloacele de finanțare disponibile ale fondului de rezoluție nu reprezintă limita maximă pentru sprijinul pe care acesta îl poate oferi. Fondul de rezoluție poate colecta contribuții *ex post* sau poate contracta împrumuturi [a se vedea articolul 100 alineatul (4) din BRRD].

A doua liniuță: În primul rând, Comisia dorește să sublinieze că creditorii privilegiați ar trebui să facă obiectul recapitalizării interne în cadrul unei proceduri de rezoluție înainte ca FUR să poată interveni numai atunci când recapitalizarea internă a creditorilor privilegiați este necesară pentru a atinge pragul de 8 %. Prin urmare, creditorii privilegiați nu sunt, neapărat, supuși întotdeauna recapitalizării interne.

În ceea ce privește procedurile de insolvență, Comisia subliniază că aceste proceduri nu sunt armonizate și că BRRD nu le reglementează decât în cazul ierarhiei creditorilor.

Comisia consideră că cerințele care se aplică ajutoarelor de stat în cadrul procedurilor de insolvență nu sunt relevante pentru evaluarea interesului public efectuată de autoritatea de rezoluție pe baza criteriilor stabilite printr-un temei juridic diferit de cel utilizat pentru evaluarea ajutoarelor de stat efectuată de Comisie în temeiul articolelor 107 și 108 din TFUE.

43. După cum recunoaște CCE însăși, există două evaluări independente, care sunt efectuate de entități diferite, și anume SRB și Comisia. Comisia scoate în evidență faptul că aceste evaluări au temeiuri juridice și obiective diferite și, prin urmare, iau în considerare criterii diferite.

În ceea ce privește trimiterea CCE la observațiile sale în legătură cu ajutorul pentru lichidare în cadrul unui audit anterior, Comisia constată următoarele:

- Normele privind ajutoarele de stat nu fac obiectul principal al acestui audit. Aplicarea normelor privind ajutoarele de stat nu face parte din activitățile SRB, spre deosebire de aplicarea evaluării interesului public. Prin urmare, Comisia poate face doar o trimitere generală la răspunsurile sale din anexa la Raportul special nr. 21/2020 al CCE. În beneficiul cititorilor, elementele-cheie ale acestor răspunsuri sunt rezumate mai jos;
- Comisia evaluează ajutoarele de stat pentru sprijinirea băncilor în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, care permite acordarea de ajutoare pentru remedierea unei perturbări grave a economiei;
- statul membru în cauză trebuie să demonstreze că ajutorul a fost necesar din cauza unei perturbări grave în absența ajutorului de stat. În acest context, Comisia evaluează dacă argumentele invocate de autoritățile naționale sunt solide sau, după caz, dacă sunt necesare dovezi suplimentare.
- În ceea ce privește măsurile de ajutor pentru lichidare evaluate de CCE în cadrul auditului anterior, Comisia a considerat că dovezile furnizate de statele membre sunt suficiente. După caz, aceste dovezi au fost combinate cu cunoștințele Comisiei referitoare la situația economică generală din statul membru respectiv.

44. Comisia reamintește că testul de interes public efectuat de SRB și evaluarea ajutoarelor de stat realizată de Comisie au temeiuri juridice și obiective diferite și, prin urmare, iau în considerare criterii diferite.

În acest context, Comisia subliniază că testul de interes public în temeiul normelor UE privind rezoluția bancară ia în considerare numai dacă lichidarea băncilor afectează stabilitatea financiară – și dacă obiectivele rezoluției nu pot fi îndeplinite în mod egal de legislația națională în materie de insolvență.

Comisia observă că acest punct combină procese și actori diferiți. În ceea ce privește evaluarea Comisiei privind ajutoarele de stat în cazurile analizate în cadrul unui audit anterior, Comisia reamintește că, deși SRB a considerat conform temeiului juridic avut în vedere (Regulamentul MUR) că nu exista niciun interes public pentru ca acele bănci să fie plasate în rezoluție, ieșirea acestora de pe piață ar fi cauzat totuși efecte economice negative semnificative în regiunile în care băncile respective erau cele mai active. Prin urmare, condiția conform căreia ajutorul trebuie să remedieze o perturbare gravă a economiei în temeiul articolului 107 din TFUE a fost îndeplinită și Comisia a putut, pe această bază, să aprobe ajutorul pentru lichidare în vederea ieșirii ordonate de pe piață a băncilor respective. Acționarii și creditorii subordonați au contribuit pe deplin în aceste cazuri, reducând astfel costurile pentru statul membru în cauză.

45. Comisia consideră că este important să se clarifice că acest punct se referă la armonizarea legislațiilor naționale în materie de insolvență a „băncilor”.

46. Comisia constată că observațiile și opiniile sale cu privire la articolul 8 alineatul (6) din Regulamentul MUR au fost exprimate în cadrul unei proceduri scrise a SRB și au vizat aplicarea dispoziției în cazul specific al planificării rezoluției și al stabilirii MREL pentru o anumită bancă de către o autoritate națională de rezoluție. În această situație particulară, pot fi posibile interpretări diferite ale dispoziției.

99. În ceea ce privește măsurile de intervenție timpurie, și după cum reiese din documentul de dezbatere al ABE pe această temă, poate exista o serie de motive pentru care aceste măsuri să nu poată fi folosite și orice prag/factor declanșator reprezintă doar o parte a imaginii de ansamblu care trebuie luată în considerare cu atenție când se stabilește calea de urmat în acest domeniu.

100. Comisia consideră că definiția situației de a fi în curs de a intra în dificultate sau susceptibil de a intra în dificultate (*failing or likely to fail* – FOLTF) din BRRD este suficient de precisă. Într-adevăr, condițiile pentru o evaluare a FOLTF sunt clare și fac pe deplin obiectul controlului judiciar în cazul căilor de atac în instanță.

În conformitate cu articolul 32 alineatul (4) din BRRD, o instituție este considerată a fi în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate, dacă este îndeplinită cel puțin una dintre condițiile următoare: (a) instituția încalcă cerințele deținerii în continuare a autorizației sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că instituția le va încălca în viitorul apropiat, într-o măsură suficientă pentru a justifica retragerea autorizației de către autoritatea competentă, inclusiv cazul în care instituția a suportat sau este susceptibilă de a suporta pierderi care îi vor epuiza toate sau o parte semnificativă din fondurile proprii, dar fără a se limita la acesta; (b) activul instituției este inferior pasivului sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat; (c) instituția se află în imposibilitatea de a-și achita datoriile sau alte pasive la scadență sau, potrivit unor elemente obiective, se poate conchide că acest lucru se va petrece în viitorul apropiat; (d) este necesar un sprijin financiar public extraordinar, cu excepția cazului în care, pentru a remedia o perturbare gravă a economiei unui stat membru și a menține stabilitatea financiară, sprijinul financiar public extraordinar îmbracă oricare dintre formele următoare (...).

Evaluarea privind FOLTF constituie un raționament calificat al supraveghetorului, care păstrează un nivel necesar de marjă de apreciere. Factorii declanșatori puternici de natură cantitativă pot împiedica

o acțiune suficientă în timp util sau, invers, pot forța să se declare FOLTF într-o situație în care supraveghetorul nu consideră că este necesar.

Într-adevăr, factorii declanșatori ai FOLTF sunt meniți să ofere supraveghetorilor și autorităților de rezoluție suficientă flexibilitate atunci când iau această decizie, având în vedere că este un raționament calificat al supraveghetorului, care trebuie să ia în considerare evaluarea prospectivă.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

121. Potrivit Comisiei, criteriile juridice pentru stabilirea FOLTF sunt precise și clare și permit un control judiciar complet în cazul unei căi de atac în instanță din partea băncii afectate.

În ceea ce privește măsurile de intervenție timpurie, Comisia consideră că declanșarea acestora cu mult timp înainte ar putea fi menită să evite orice FOLTF și, prin urmare, orice utilizare a rezoluției/insolvenței.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 99.

Recomandarea 4 – Stabilirea unor criterii clare și obiective pe baza cărora măsurile de supraveghere să fie luate la momentul oportun

Comisia nu acceptă recomandarea.

După cum reiese din documentul de dezbatere al ABE privind măsurile de intervenție timpurie, poate exista o serie de motive pentru care aceste măsuri să nu poată fi utilizate și orice prag/factor declanșator reprezintă doar o parte a imaginii de ansamblu care trebuie luată în considerare cu atenție atunci când se stabilește calea de urmat în acest domeniu.

Un argument similar se aplică în ceea ce privește factorii declanșatori ai FOLTF. FOLTF este un raționament calificat al supraveghetorului. Factorii declanșatori puternici de natură cantitativă pot împiedica o acțiune suficientă în timp util sau, invers, pot forța să se declare FOLTF într-o situație în care supraveghetorul nu consideră că este necesar.

Într-adevăr, factorii declanșatori ai FOLTF sunt meniți să ofere supraveghetorilor și autorităților de rezoluție suficientă flexibilitate atunci când iau această decizie, având în vedere că este un raționament calificat al supraveghetorului, care trebuie să ia în considerare evaluarea prospectivă.

Comisia ar dori, de asemenea, să reamintească faptul că ea are dreptul exclusiv de inițiativă în ceea ce privește actele legislative și modificările.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Rimantas Šadžius, membru al Curții, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Mindaugas Pakštys, șef de cabinet, și Tomas Mackevičius, atașat în cadrul cabinetului; Marion Colonerus, manager principal; Helmut Kern, coordonator; Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry, Rafal Migasiewicz, auditori. Cathryn Lindsay și Victoria Gilson au asigurat sprijin lingvistic.

Rimantas Šadžius

Mindaugas Pakštys

Helmut Kern

Marion Schiefele

Satu Levela

Victoria Gilson

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	9.4.2019
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	27.7.2020
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	24.11.2020
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comitetului Unic de Rezoluție în toate versiunile lingvistice	16.12.2020
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei în toate versiunile lingvistice	21.12.2020

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene, sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-847-5518-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/921	QJ-AB-21-001-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5533-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/827	QJ-AB-21-001-RO-N

În 2014, UE a instituit mecanismul unic de rezoluție (MUR) pentru a asigura rezoluția ordonată a băncilor care sunt în curs de a intra în dificultate, cu o sarcină minimă de partea contribuabililor, evitându-se totodată operațiuni costisitoare de salvare a băncilor. Curtea a examinat cât de adecvate erau cadrul de politici și structura organizatorică privind planificarea rezoluțiilor, precum și calitatea și adoptarea la timp a planurilor de rezoluție pentru bănci. Conform constatărilor Curții, mecanismul unic de rezoluție a înregistrat progrese, dar lipsesc unele elemente-cheie și sunt necesare acțiuni suplimentare. În special, setul de politici fie nu aborda încă toate domeniile relevante, fie prezenta deficiențe. Anumite deficiențe, cum ar fi finanțarea în caz de rezoluție sau armonizarea procedurilor naționale de insolvență pentru bănci, trebuie remediate de legiuitori. Curtea recomandă Comitetului Unic de Rezoluție să își îmbunătățească politicile privind planificarea rezoluțiilor, să asigure adoptarea planurilor de rezoluție în timp util, precum și conformitatea lor deplină cu cerințele legale și să aloce personal suficient pentru supravegherea planificării rezoluțiilor de către autoritățile naționale de rezoluție pentru băncile mai puțin semnificative. Curtea invită legiuitorii să instituie praguri mai obiective și cuantificate pentru declanșarea măsurilor de intervenție timpurie.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors