

## COORDONATE ALE REFORMEI ÎN ACTIVITATEA BĂNCII NAȚIONALE A ROMÂNIEI

BOGDAN CĂPRARU\*

### Coordinates of National Bank of Romania Reform

#### Abstract

*The reform process of the National Bank of Romania has started sixteen years ago since the communist regime was eliminated. The perspectives of Romania's EU accession enforced this process and the NBR accounted performances in targeting its objectives. In this study we underline the challenges and consequences of Romanian central bank reform. In spite of a central bank independence, sometimes between monetary and fiscal policies there are no correlation. That's why we propose the multiannual budgeting as a correspondent in fiscal policy for inflation targeting monetary policy framework. Also we assess the consequences of Basel II implementation for Romanian banking system and, especially NBR responsibilities.*

**Key words:** central bank independence, reform, transition, EU enlargement, convergence

#### 1 Introducere

Banca Națională a României (BNR) a fost supusă în ultimii ani unui proces de transformare, manifestat în principal sub acțiunea a trei factori: reorganizarea băncii centrale prin tranziția de la sistemul de tip „monobancă”, centralizat, la modelul de bancă centrală specific economiei de piață; adoptarea acquis-ului comunitar și eforturile de îndeplinire a criteriilor de convergență nominală și reală, în perspectiva integrării țării noastre în Uniunea Europeană (UE) și adoptarea monedei unice; adaptarea funcționării BNR la unele cerințe și acorduri adoptate la nivel internațional.

În acest studiu ne propunem să surprindem principalele aspecte legate de transformările suportate de BNR în perioada postdecembristă, scoțând în evidență obstacolele și provocările reformei băncii centrale. În secțiunea a doua vom invoca principalele mutații survenite în cadrul activității BNR în urma schimbării regimului comunist și dificultățile cu care aceasta s-a confruntat. În secțiunea a treia vom analiza reforma BNR din perspectiva integrării în UE și adoptării monedei euro, urmând ca în secțiunea patra să comentăm sintetic implicațiile acordului Basel II în sistemul bancar românesc, precum și rolul BNR în implementarea acestuia.

---

\* Asistent doctorand, Catedra de Finante și Monedă, Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, e-mail: [csb@uaic.ro](mailto:csb@uaic.ro)

## **2 Mutații și provocări asupra activității Băncii Naționale a României în urma înlăturării regimului socialist**

Odată cu înlăturarea regimului comunist, procesul de tranziție la economia de piață a presupus și ample transformări la nivel instituțional. Reorganizarea sistemului bancar pe două niveluri a presupus ca BNR să-și recapete funcțiile tradiționale specifice unei bănci centrale veritabile. În acest sens, au fost abandonate activitățile specifice de bancă comercială, acestea fiind preluate de o altă entitate nou creată – Banca Comercială Română. Astfel, noua instituție a băncii centrale urma să funcționeze după principiile economiei de piață, directivele planului unic fiind abandonate.

Aceste transformări impuneau și schimbarea legislației bancare, primul pas fiind făcut în anul 1991, prin implementarea noului statut al BNR, Legea nr. 34/1991 și Legea bancară nr. 33/1991. De atunci și până în prezent, datorită necesității adaptării la noile împrejurări, legile bancare au fost reactualizate de mai multe ori<sup>1</sup>.

Principalele dificultăți cu care s-a confruntat BNR de-a lungul tranziției au fost inflația, care în anumite perioade a prezentat caracteristicile hiperinflației<sup>2</sup>, și asigurarea stabilității sistemului financiar-bancar, în condițiile intrării în incapacitate de plată a unor bănci și fonduri mutuale.

Principalele cauze ale fenomenului inflaționist din România au fost întârzierea reformelor structurale ale economiei reale și, în anumite situații, necorelarea politicilor monetare cu cele fiscal-bugetare.

Crizele bancare pe care România le-a suferit au fost determinate într-o anumită măsură de slaba administrare de către BNR a activității de supraveghere bancară, precum și de lacunele legislative.

## **3 Perspectivele integrării României în Uniunea Europeană și implicațiile acestui fenomen asupra Băncii Naționale a României**

Procesul de integrare în UE a reprezentat un element stimulator suplimentar în accelerarea reformelor, criteriile de convergență nominală și reală devenind repere importante în eforturile de amplificare a gradului de funcționalitate a economiei românești.

Prioritățile și obiectivele fixate în concordanță cu intențiile țării noastre de a se integra în Uniunea Europeană au fost abordate în Programul Național de Aderare a României la Uniunea Europeană (PNAR). Acesta prevedea reducerea fermă a inflației, asigurarea unei poziții externe sustenabile, menținerea sub control a deficitului bugetar, îmbunătățirea stabilității sistemului bancar și reforma acestuia.

De asemenea, unul dintre factorii principali care au determinat actualizarea repetată a legislației bancare românești a fost necesitatea adoptării acquis-ului comunitar. Modificările legislative au vizat în principal aspecte precum [Stoica, Căpraru, Filipescu, 2005, 97]: independența băncii centrale; adaptarea reglementărilor băncii centrale la procesul de modernizare a sistemului de plăți; cerințe de prudențialitate în activitatea de creditare a băncilor comerciale; standardizarea codificării conturilor bancare; liberalizarea treptată a transferurilor valutare; adaptarea reglementărilor la cerințele de combatere a spălării banilor, etc.

Statutul BNR din iunie 2004 a contribuit la armonizarea legislației românești cu cea europeană. Noutățile aduse au avut în vedere în primul rând întărirea independenței băncii centrale, asigurarea stabilității prețurilor ca obiectiv fundamental, interzicerea finanțării directe a instituțiilor publice de către banca centrală, armonizarea procedurilor și instrumentelor BNR cu cele ale BCE.

Întărirea independenței BNR constituie o premisă a îndeplinirii criteriilor de convergență nominală de natură monetară, stabilite prin Tratatul de la Maastricht. În literatura de specialitate independența băncii centrale este definită ca reprezentând o serie de restricții cu privire la politica monetară, vizând creditarea guvernamentală, modul de stabilire a politicilor economice și relația dintre guvern și banca centrală, restricții care favorizează îndeplinirea obiectivului de stabilitate a prețurilor.

Independența băncii centrale se referă la un anumit grad de independență în ceea ce privește alegerea instrumentelor specifice pentru îndeplinirea obiectivelor, nicidecum stabilirea în sine a obiectivelor de politică monetară [Debelle și Fischer, 1995, 195-221].

Hayo și Hefeker argumentează faptul că independența băncii centrale nu e o condiție necesară și suficientă pentru stabilitatea prețurilor, invocând drept alternative un posibil contract între banca centrală și guvern cu privire la îndeplinirea acestui obiectiv sau instituirea unui regim de curs fix, prin legarea monedei naționale de o altă monedă [Hayo și Hefeker, 2002, 653-674].

Ambele variante nu pot fi valabile în cazul BCE și în aceeași măsură nu se poate verifica nici în cazul BNR. Astfel, în situația primei alternative, s-ar putea întâmpla ca atât banca centrală cât și guvernul să accepte de comun acord și în mod tacit eșuarea îndeplinirii obiectivului de stabilitate a prețurilor, la un moment dat. Acest scenariu ar putea apare în condițiile în care nu există posibilitatea tragerii la răspundere a unuia dintre partenerii contractului de către celălalt sau de un terț partener.

De asemenea, prin modul în care este organizat Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC), ar trebui să existe pentru fiecare bancă centrală membră un contract cu propriul guvern, situație ce ar putea favoriza comportamentul de cartel pentru unii membri ai zonei [Vaubel, 1991, 27-45].

Cea de-a doua alternativă a fost îmbrățișată în diferite variante<sup>3</sup> de unele țări în tranziție, unele devenite între timp membre ale UE. Cu toate acestea, s-a demonstrat că nu există o corelație clară între stabilitatea prețurilor și regimul cursului de schimb fixat [Kuttner și Posen, 2001, 369-387; Freytag, 2002]. Un argument în acest sens l-ar putea constitui tentația guvernanților de a utiliza politica de curs pentru a aduce avantaje competitive în planul comerțului exterior.

Examinând cele invocate anterior în favoarea independenței băncii centrale considerăm că pentru BNR această alternativă este optimă în ceea ce privește eforturile de îndeplinire a obiectivului de stabilitate a prețurilor. Independența îi poate conferi un spor de credibilitate atât timp cât măsurile de politică monetară își ating scopul.

În practică putem observa o anumită necorelare între BNR și guvern, în condițiile în care independența băncii centrale presupune stabilirea în comun a obiectivelor de politică economică. Uneori se pare că banca centrală încearcă să „peticească” deciziile luate de guvern. Inexistența unei strategii fiscal-bugetare clare și pe termen lung îngreunează misiunea BNR de îndeplinire a obiectivelor privind inflația, fapt dovedit anul trecut prin reconsiderarea repetată și neîndeplinirea țintei de inflație din cauza, în mare măsură, deciziei unilaterale a guvernului de adoptare a cotei unice de impozitare. Această măsură a determinat o creștere a cererii de consum, manifestată și prin creșterea creditului neguvernamental, în special cel destinat consumului, fenomen ce a sporit presiunile inflaționiste din economie.

Cu alte cuvinte, pentru o mai bună coordonare a deciziilor luate de BNR și guvern, regimului de țintire directă a inflației adoptat în vara anului 2005 de către banca centrală considerăm că ar trebui să-i corespundă, pe plan fiscal-bugetar, strategia de programare bugetară multianuală.

Reforma BNR a impus și unele măsuri de îmbunătățire a mediului bancar românesc. În acest sens, BNR a avut în vedere adoptarea unor reglementări referitoare la limita minimă

a capitalului social și a fondurilor proprii<sup>4</sup>; cunoașterea clientelei; clasificarea creditelor și a plasamentelor.

Tot în direcția consolidării sistemului bancar românesc BNR a avut și are drept preocupări sub aspect legislativ următoarele direcții: extinderea legislației privind falimentul asupra tuturor instituțiilor de credit; dezvoltarea schemei de garantare a depozitelor bancare<sup>5</sup>; supravegherea pe bază consolidată și pregătirea implementării cerințelor Basel II.

Pe lângă măsurile luate pentru întărirea stabilității financiare, BNR a contribuit și la îmbunătățirea infrastructurii prin introducerea IBAN, denominarea monedei naționale și operaționalizarea Sistemului Electronic de Plăți (SEP). Acestea au condus la scurtarea timpului de efectuare a tranzacțiilor, extinderea perioadei de transmitere a instrumentelor de plată, comprimarea decalajului dintre transferul interbancar și cel intrabancar, introducerea de produse noi pe piața bancară românească<sup>5</sup>. Drept urmare s-au creat premisele favorabile conectivității sistemului național de plăți cu cel european.

#### **4 Consecințele acordului Basel II asupra sistemului bancar românesc**

Acordul Basel II, finalizat în iunie 2004 după o serie de modificări, este structurat pe trei piloni: cerințe minime de capital; supravegherea adecvării capitalului, întărind rolul autorității de supraveghere; iar cel de-al treilea vizează disciplina de piață, modificând cerințele de raportare către banca centrală.

Obiectivele acordului Basel II sunt: asigurarea unui cadru mai flexibil pentru stabilirea cerințelor de capital, adecvat profilului de risc al instituțiilor de credit și consolidarea premiselor pentru stabilitatea sistemului financiar.

Aplicarea acordului Basel II va deveni obligatorie în UE începând cu 1 ianuarie 2007, iar din perspectiva aderării, băncile românești vor trebui să respecte, la rândul lor, același termen.

Obiectivele BNR privind implementarea Basel II privesc transpunerea în legislația primară și secundară a noilor cerințe prudențiale, dezvoltarea mijloacelor de supraveghere prudențială adecvate noului context și dezvoltarea sistemului de management al riscului la nivelul instituțiilor de credit.

În acest sens, BNR a stabilit un calendar clar privind adoptarea noului Acord de capital în sistemul bancar autohton, calendar ce prevede patru etape de implementare: inițierea dialogului cu sectorul bancar; dezvoltarea mijloacelor pentru supravegherea sistemului bancar la standardele Basel II; validarea de către BNR a modelelor interne de rating utilizate de instituțiile de credit pentru evaluarea clienților și a portofoliului de credite existente, iar în ianuarie 2007, verificarea aplicării prevederilor acordului în tot sistemul bancar.

Pilonul al doilea al Acordului conferă un rol activ autorității de supraveghere în evaluarea procedurilor interne ale băncilor privind adecvarea capitalului la profilul de risc, implementând de asemenea și unele mecanisme de intervenție timpurie a băncii centrale.

Tot în acest context, pilonul al treilea al Acordului, disciplina de piață, implică instituirea unor cerințe de raportare mai detaliate către BNR referitoare la structura acționariatului, expunerile la risc, adecvarea capitalului la profilul de risc.

Implementarea măsurilor de management al riscului presupune la nivelul băncilor o serie de costuri legate în special de adaptarea sistemelor informatice, de implementarea noilor standarde de contabilitate (IFRS), de pregătirea internă a angajaților. Potrivit unor estimări prezentate de către Institutul Bancar Român, la sfârșitul anului trecut, totalul costurilor de implementare a sistemului Basel II s-ar putea ridica la 30 milioane de euro pentru fiecare bancă din sistem.

Drept urmare, am putea asista la o serie de fenomene de achiziții și fuziuni sau chiar la încetarea activității unor bănci. Subsidiarele marilor bănci străine vor putea face față mai

ușor investițiilor cerute, datorită posibilității de a prelua unele proceduri și o parte din infrastructură de la băncile-mamă, în urma unei analize atente a gradului de compatibilitate între soluțiile tehnice oferite de către acestea și sistemul informatic autohton, precum și a profilului clienților români, care diferă în multe cazuri de cel din alte piețe bancare externe.

În luna noiembrie 2005, conform datelor furnizate de BNR [Georgescu, 2006], 30 de bănci au ales să adopte abordarea standard în ceea ce privește riscul de credit și doar 2 modele interne rating – abordarea de bază (FIRBA), 2 rămânând indecise; iar situația privind alegerea abordării din perspectiva riscul operațional prezenta 17 bănci care au adoptat indicatorul standard, 13 abordarea standard, 2 modelele interne avansate (AMA), iar 2 indecise.

Drept urmare, Acordul de capital Basel II va avea profunde consecințe asupra sistemului bancar românesc, angrenând responsabilități noi băncii centrale. Aceasta va trebui să întreprindă, la rândul ei, pe lângă implementarea în legislația românească a reglementărilor ce privesc principiile noului acord, unele schimbări instituționale care vor viza specializarea personalului, dezvoltarea bazelor de date privind creditele, autoevaluarea capacității de supraveghere, evaluarea impactului evoluțiilor macroeconomice asupra stabilității financiare.

## 5 Concluzii

Schimbarea regimului socialist a dat startul reformei în activitatea BNR în plan instituțional, legislativ și operațional. Perspectivele integrării în UE au potențat vizibil performanțele acestei reforme, activitatea BNR devenind din ce în ce mai eficientă din perspectiva îndeplinirii obiectivelor propuse.

Deși în ultimii ani BNR a reușit să tempereze creșterea inflației, acest fenomen se încăpățânează în a-și arăta persistența. Independența băncii centrale, întărită prin ultimul statut al BNR din iunie 2004, nu are întotdeauna drept suport colaborarea cu autoritatea guvernamentală. O soluție în corelarea politicilor monetare cu cele fiscal-bugetare ar fi adoptarea strategiei de programare bugetară multianuală, care ar asigura premisele pentru banca centrală să îndeplinească ținte de inflație stabilite cu bătaie lungă.

Câștigul de credibilitate obținut în ultimii ani prin reducerea nivelului ratei inflației la o singură cifră ar putea fi compromis prin dese abateri de la obiectivele privind nivelul inflației, iar regimul de țintire directă a inflației, proaspăt adoptat în vara anului trecut, s-ar dovedi inadecvat pentru cazul României.

O bună colaborare între BNR și guvern ar crea premise favorabile în îndeplinirea atât a criteriilor de convergență nominală, cât și a celor de convergență reală.

În planul stabilității sistemului bancar românesc, banca centrală a întreprins o serie de măsuri ce au îmbunătățit indicatorii de prudențialitate. Perspectivele introducerii prevederilor acordului Basel II implică transformări viitoare profunde în sistemul bancar autohton, banca centrală urmând să îndeplinească un rol decisiv în gestionarea acestui proces. O colaborarea activă cu comunitatea bancară, o evaluare corectă a modelelor interne de rating ale instituțiilor de credit, precum și o supraveghere riguroasă a sistemului bancar ar asigura condiții prielnice pentru BNR de implementare a noului Acord privind capitalul.

BNR va trebui să extindă colaborarea cu celelalte instituții de supraveghere și reglementare a sistemului financiar, precum și cu Ministerul Finanțelor Publice. De asemenea, colaborarea cu autoritățile monetare, de supraveghere și reglementare din alte țări, în special cu cele europene și la nivel regional, ar fi benefică, ținând cont de faptul că implementarea Basel II ar trebui să se producă simultan în mai multe țări, începând cu anul 2007.

**Bibliografie**

- Debelle, G., Fischer, S., *How Independent Should a Central Bank Be?*, in: Jeffrey C. Fuhrer (ed.) *Goals, Guidelines, and Constraints, Facing Monetary Policymakers*, The Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1995.
- Freytag, A., *Accession to EMU and Exchange Rate Policies in Central Europe – Decision under Institutional Constraints, Working Papers of Esti Pank*, No. 1, 2002.
- Georgescu F., *Stadiul pregătirii pentru aplicarea reglementărilor Basel II în sistemul bancar românesc*, prezentarea cu prilejul Forumului Bancar FINMEDIA – Managementul riscului în perspectiva Basel II – Ediția a III-a, <http://www.bnr.ro>, accesat pe 22 februarie 2006.
- Hayo, B., Hefeker, C., “Reconsidering central bank independence”, *European Journal of Political Economy*, no. 18(4)/2002
- Kuttner, K., Posen, A., „Beyond Bipolar: A Three-Dimensional Assessment of Monetary Frameworks”, *International Journal of Finance and Economics*, No. 4/2001
- Stoica, O, Căpraru, B., Filipescu, D., *Efecte ale integrării europene asupra sistemului bancar românesc*, Editura Universității “Al. I. Cuza” Iași, 2005
- Vaubel, R., „A Public Choice View of International Organization”, in: Roland Vaubel and Thomas D. Willett (eds.) *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Westview Press, Boulder, San Francisco and Oxford, 1991.

**Note**

1. Statutul BNR și Legea bancară au fost reactualizate în 1998 și 2004
2. În anul 1993 inflația a atins nivelul maxim de 256,1% pe an
3. Consiliul monetar, regimul de tip crowling peg
4. În mai 2004 acesta devenind 370 miliarde de lei, mai mult de cât prevede pragul minim din UE de 5 milioane de euro
5. De la 1 ianuarie 2006 plafonul maxim de garantare fiind de 15.000 de euro, urmând ca de la 1 ianuarie 2007 să devină de 20.000 de euro și să fie extinsă treptat la toate categoriile de deponenți
6. Serviciul de direct debit.