

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym”

COM(2010) 579 wersja ostateczna

(2011/C 248/17)

Sprawozdawca: **Lena ROUSSENOVA**

Dnia 20 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym”

COM(2010) 579 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 13 – 20 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela niepokój Komisji, że udzielanie wsparcia bankrutującym instytucjom finansowym kosztem finansów publicznych oraz równych szans na rynku wewnętrznym nie będzie już dopuszczalne w przyszłości i zasadniczo popiera proponowane wszechstronne ramy UE. Wdrożenie tych ram wymagać będzie od władz krajowych, jak również od banków, dodatkowych kosztów, kompetencji zawodowych i zasobów ludzkich, wraz z reformami ram i systemów prawnych państw członkowskich. EKES ma nadzieję, że Komisja przeprowadzi szczegółową **ocenę skutków w zakresie niezbędnych kosztów, zasobów ludzkich i reform prawnych** z uwzględnieniem wyników konsultacji społecznych. Realistycznej propozycji towarzyszyć powinny **ramy czasowe dla zatrudnienia pracowników**, biorąc pod uwagę, że mogą oni nie być od razu dostępni na rynku pracy.

1.2 Komitet zaleca holistyczne podejście i zachęca Komisję do oceny skumulowanego wpływu ram zarządzania kryzysowego oraz skutków wszystkich nowych wymagań regulacyjnych, nowych podatków w sektorze finansowym oraz opłat bankowych dla zdolności banków do zapewnienia gospodarstwu domowemu i przedsiębiorstwom rozsądnie oprocentowanych kredytów bez narażania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy⁽¹⁾.

1.3 EKES zaleca Komisji, aby przed przeprowadzeniem postępowania naprawczego przewidziała odpowiednie środki pozwalające na koordynację działań wybranego organu odpowiedzialnego za postępowania naprawcze, banku centralnego

i ministerstwa finansów (jeżeli ani bank centralny ani ministerstwo finansów nie zostały wybrane jako organ naprawczy w danym państwie członkowskim). W celu ochrony sektora przed ewentualnym efektem domina i kryzysem zaufania, taka koordynacja miałaby zasadnicze znaczenie w przypadku postępowania naprawczego wobec dużych instytucji o znaczeniu systemowym, jak również w przypadku prowadzenia postępowania naprawczego wobec kilku instytucji w tym samym czasie.

1.4 Poza proponowanym testem warunków skrajnych, który organy nadzoru mają przeprowadzić w ramach środków przygotowawczych i zapobiegawczych, EKES zaleca Komisji, aby zgodnie z propozycją zawartą w raporcie de Larosière'a⁽²⁾ nałożyła na **wszystkie państwa członkowskie** obowiązek realizacji programów oceny sektora finansowego sporządzonych przez MFW i Bank Światowy. Analiza oraz test warunków skrajnych przeprowadzony w ramach programu oceny sektora finansowego łączą wydarzenia makroekonomiczne i zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z ich stabilnością makrofinansową i ryzykiem mikroostrożnościowym, co czyni z nich niezwykle trafny instrument analityczny użyteczny dla organów nadzoru.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie możliwości przenoszenia aktywów jako środka zapobiegawczego, jednak ostrzega, że udzielanie jakiegokolwiek wsparcia finansowego pozostałym podmiotom w grupie nie powinno być narzucane przez organy nadzoru, ale powinno utrzymywać charakter dobrowolny, a równe traktowanie zarówno państwa członkowskiego pochodzenia, jak i państwa przyjmującego jest kluczowe dla utrzymania stabilności finansowej.

⁽¹⁾ Zob. również Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16, gdzie szczegółowo omówiliśmy koszty związane z ramami zarządzania kryzysowego, a w szczególności bankowych funduszy naprawczych, a także ich znaczenia dla sektora finansowego i szerzej pojętej gospodarki.

⁽²⁾ Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a opublikowany w dniu 25 lutego 2009 r., Bruksela, s. 64.

Wsparcie finansowe dla grupy może być udzielane wyłącznie na mocy umowy o finansowaniu zawartej z grupą i jeżeli spełnione zostaną liczne warunki:

- Główny warunek powinien przewidywać, że wsparcie finansowe może być udzielane jedynie, jeżeli jednostka, która udziela wsparcia spełnia i będzie nieustająco i we wszelkich okolicznościach spełniać wymagania dyrektywy 2006/48/WE lub wszelkich innych wyższych krajowych wymogów kapitałowych przewidzianych w państwie zlecniodawcy przelewu. EKES zaleca poszanowanie tego warunku przez wszystkie organy nadzoru i mediatorów, w tym przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w razie różnic zdań między członkami kolegiów.
- EKES jest przekonany, że jako gwarancja stabilności makrofinansowej w państwie zlecniodawcy, organ nadzoru zlecniodawcy powinien być uprawniony do zakazywania lub ograniczania transferu aktywów na mocy umowy o wsparciu finansowym zawartej z grupą, jeżeli stanowi ono zagrożenie dla płynności, wypłacalności i stabilności finansowej zlecniodawcy i sektora finansowego w jego państwie.

1.6 Powołanie nadzwyczajnego zarządcy jest sygnałem, który świadczy o problemach banku, co może podważyć zaufanie deponentów i spowodować panikę bankową. Powołanie nadzwyczajnych zarządców dla wielu instytucji w tym samym czasie może przynieść skutek w postaci poważnych zakłóceń; w takim przypadku wskazane jest wprowadzenie dodatkowych środków ostrożności, aby chronić banki, których problem ten dotyczy i cały sektor przed wystąpieniem efektu domina i rosnącym kryzysem zaufania.

1.7 EKES zaleca Komisji oszacowanie skutków instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego (ang. *bail-in*) sektora bankowego i rynków finansowych, jak również przeprowadzenie analizy wykonalności oraz kosztów i korzyści różnych instrumentów dofinansowania prywatnego pod względem ich skutków transgranicznych, zbywalności i przejrzystości.

1.8 W odpowiedzi na wprowadzenie bardziej rygorystycznych regulacji oraz dodatkowych środków i instrumentów zarządzania kryzysowego, system pozabankowych instytucji pożyczkowych może znacznie się rozwinąć. Komisja powinna upewnić się, że organy regulacyjne i organy nadzoru byłyby zdolne do ograniczenia ryzyka związanego z efektem domina dla banków spoza sektora bankowego. Pozabankowe instytucje pożyczkowe powinny również podlegać bardziej rygorystycznym standardom regulacyjnym i należy im umożliwić ponoszenie strat.

2. Wprowadzenie

2.1 Podczas kryzysu finansowego rządy uniemożliwiły bankom oraz innym instytucjom finansowym o znaczeniu systemowym ogłaszanie upadłości. Przyjęto szeroką gamę różnorodnych środków: w niektórych przypadkach bankom potrzebny był zastrzyk gotówki udzielony dużym kosztem dla finansów (który, miejmy nadzieję, zwróci się w przyszłości), w innych bankom potrzebna była pomoc w utrzymaniu płynności lub gwarancje wykonania zobowiązań. We wszystkich przypadkach wywołało to presję na rynkach finansowych i znaczne zakłócenie równych szans na rynku wewnętrznym i na świecie.

2.2 W odpowiedzi na powszechną obecnie zgodę co do tego, że taka sytuacja nie powinna nigdy się powtórzyć, Komisja

przyjęła kilka komunikatów w sprawie zarządzania kryzysowego i postępowania naprawczego. W pierwszym komunikacie, opublikowanym w październiku 2009 r. (3), omówiono zmiany, które są konieczne, by umożliwić skuteczne zarządzanie w sytuacji kryzysowej oraz przeprowadzenie postępowania naprawczego lub kontrolowanej likwidacji upadającego banku działającego w skali transgranicznej. W drugim komunikacie, opublikowanym w maju 2010 r. (4), omówiono sposoby finansowania postępowania naprawczego w taki sposób, aby ograniczyć pokusę nadużycia i chronić fundusze publiczne (5). W komunikacie (2010) 579 wersja ostateczna określono wszechstronne ramy UE dla banków w trudnej sytuacji lub w stanie upadłości oraz wytyczne polityki, którą Komisja zamierza realizować. W grudniu 2010 r. ogłoszono konsultacje społeczne w sprawie technicznych szczegółów planowanych ram ustawodawczych.

2.3 Komisja zamierza stopniowo dążyć do wprowadzenia unijnego systemu zarządzania kryzysowego. **Pierwszy krok** polega na planowanym przyjęciu do lata 2011 r. wniosku ustawodawczego w sprawie zharmonizowanego unijnego systemu zapobiegania kryzysom oraz sanacji i postępowania naprawczego w odniesieniu do banków, który może obejmować wspólny zestaw instrumentów oraz zacieśnienie współpracy między organami krajowymi w przypadku transgranicznej upadłości banków. W ramach **drugiego kroku** Komisja przeanalizuje potrzebę dalszej harmonizacji przepisów w zakresie postępowania upadłościowego wobec banków. Wreszcie **trzeci krok powinien objąć** utworzenie do roku 2014 r. zintegrowanego systemu naprawczego, opartego najprawdopodobniej na jednym europejskim organie odpowiedzialnym za postępowania naprawcze.

3. Uwagi

3.1 Zakres i cele

3.1.1 W komunikacie Komisja zaproponowała ramy zarządzania kryzysowego dla „wszystkich instytucji kredytowych i niektórych przedsiębiorstw inwestycyjnych”, które działają w skali transgranicznej lub w granicach poszczególnych państw, każdego rodzaju i wielkości, a w szczególności dla instytucji o znaczeniu systemowym. W przypisie Komisja wyjaśnia, że celem jej polityki „jest uwzględnienie tych przedsiębiorstw inwestycyjnych, których bankrutwo stwarza ryzyko niestabilności całego systemu, i analizuje ona w tym celu możliwości odpowiedniego zdefiniowania tej kategorii podmiotów”. W rzeczywistości w wielu miejscach komunikatu jest mowa nie tylko o instytucjach kredytowych, ale także o przedsiębiorstwach inwestycyjnych, przy czym kategoria ta nie została jasno zdefiniowana. EKES oczekuje od Komisji wyraźnego określenia kategorii **przedsiębiorstw inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych** o potencjalnym znaczeniu systemowym, biorąc pod uwagę wyniki konsultacji społecznych zainicjowanych w grudniu 2010 r. Komitet zachęca również Komisję do oszacowania, czy narzędzia i uprawnienia w ramach postępowania naprawczego zalecane w COM(2010) 579 wersja ostateczna byłyby wystarczające do odpowiedniego rozwiązania wszystkich konkretnych problemów związanych z upadłością przedsiębiorstwa inwestycyjnego lub funduszu inwestycyjnego.

(3) COM(2009) 561.

(4) COM(2010) 254.

(5) Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3.1.2 Ramy zapobiegania kryzysowi, zarządzania w sytuacji kryzysowej i postępowania naprawczego oparte są na siedmiu założeniach i celach, które mają zagwarantować, że banki znajdujące się w trudnej sytuacji będą mogły zniknąć z rynku, nie zagrażając stabilności systemu finansowego. EKES popiera większość z tych założeń, jednak czwarte i ostatnie zasługują na komentarz i wyjaśnienie:

- Popieramy pogląd Komisji, że ważne jest, by zmniejszyć pokusę nadużycia przez zapewnienie sprawiedliwego i właściwego podziału strat między akcjonariuszami i wierzycielami związanego z postępowaniem naprawczym wobec banku, ale jedynie wtedy, jeśli są one traktowane w sposób, który odzwierciedla **normalną kolejność zaspokajania roszczeń i jest zbliżony do postępowania w przypadku banku w stanie likwidacji**. W tym procesie wierzyciele zazwyczaj traktowani są inaczej niż akcjonariusze. Propozycja podziału strat między akcjonariuszy i wierzycieli może budzić wątpliwości natury prawnej i wymaga dalszych wyjaśnień co do proporcjonalnego podziału strat i kryteriów uwzględnienia wierzycieli spośród uczestników: kiedy i w jakim stopniu? Obciążenie akcjonariuszy stratami stanowi bez wątpienia poprawną zasadę, jednak z obciążeniem stratami wierzycieli (bez wyjaśnienia tej koncepcji) wiążą się pewne obawy. Kiedy i w jakim zakresie konkretny wierzyciel ma ponosić straty? Czy należy wprowadzić rozróżnienie między „winnymi”, czy też „nieostrożnymi” wierzycielami a pozostałymi? Ponadto na jakiej podstawie i w jakich okolicznościach straty byłyby pokrywane przez cały sektor bankowy?
- I ostatni punkt: jesteśmy zgodni co do potrzeby unikania gorszych katastrof, ale twierdzenie, że jednym z celów proponowanych ram jest „ograniczenie zakłóceń konkurencji” to jedynie deklaracja, ponieważ samo udzielanie wsparcia instytucji w trudnej sytuacji lub, co gorsza, nieomal w stanie upadłości, stanowi zaburzenie konkurencji.

3.1.3 Zaostrzenie norm regulacyjnych i wprowadzenie dodatkowych środków i instrumentów zarządzania kryzysowego może spowodować dalszy rozwój systemu pozabankowych instytucji pożyczkowych. EKES zaleca, aby organy regulacyjne i organy nadzoru starały się ograniczyć ryzyko związane z efektem domina dla banków spoza sektora bankowego oraz by umożliwiły pozabankowym instytucjom pożyczkowym ponoszenie strat i podleganie odpowiednim normom regulacyjnym.

3.2 Główne elementy ram zarządzania w sytuacji kryzysowej

3.2.1 Przedstawiony przez Komisję zarys ram jest poprawny pod względem koncepcji i EKES popiera proponowane trzy kategorie środków:

- i) środki przygotowawcze i zapobiegawcze,
- ii) środki wczesnej interwencji nadzorczej oraz
- iii) postępowanie naprawcze.

Wdrożenie tych ram na pewno nie będzie łatwe i EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zapewnienia stopniowego i łagodnego przejścia od obecnych rozwiązań krajowych do proponowanych ram. Liczne inicjatywy wysuwane przez niektóre organy krajowe, a także różne przepisy krajowe w dziedzinie praw własności, upadłości, odpowiedzialności administracyjnej i karnej organów administracji stwarzają liczne przeszkody dla szybkiego przejścia na przedstawione ramy. Komitet ma nadzieję, że nie dojdzie do nadużyć „szerokich możliwości działania” w nadzwyczajnych sytuacjach politycznych, ekonomicznych lub społecznych, ale że zostaną one wykorzystane do zapewnienia elastyczności w dostosowaniu przepisów krajowych do prawodawstwa europejskiego i wspierania skutecznej koordynacji i współpracy w dziedzinie transgranicznych mechanizmów zarządzania w sytuacji kryzysowej i postępowania naprawczego dla wszystkich rodzajów instytucji kredytowych, bez względu na ich wielkość i wzajemne powiązania.

3.2.2 Organy odpowiedzialne za zarządzanie w sytuacji kryzysowej

W komunikacie Komisja wyraźnie stwierdza, że uprawnienia do wczesnej interwencji będą nadal posiadały organy nadzoru ostrożnościowego zgodnie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych (dyrektywa CRD), natomiast w odniesieniu do uprawnień w zakresie postępowania naprawczego, każde państwo członkowskie będzie musiało wskazać organ odpowiedzialny za postępowanie naprawcze obdarzony takimi uprawnieniami. EKES zgadza się z zaleceniem Komisji, że organ administracyjny, a nie sądowiczy, powinien być odpowiedzialny za postępowanie naprawcze, ale jest świadomy przeszkód i trudności, które towarzyszyć będą urzeczywistnieniu tego zamiaru. Komitet oczekuje również, że krajowe bankowe fundusze naprawcze finansowane ex ante zaproponowane w COM(2010) 254 wersja ostateczna oraz COM(2010) 579 wersja ostateczna miałyby swój własny udział w wykonywaniu uprawnień w zakresie postępowania naprawczego, jeżeli zostałyby utworzone zgodnie z zaleceniami przedstawionymi we wspomnianych komunikatach. Nawet jeżeli wybór organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze pozostaje w gestii państw, powinny one działać zgodnie z wspólnymi przepisami i zasadami określonymi w ramach UE.

3.2.2.1 EKES uważa również, że do pomyślnego przeprowadzenia postępowania naprawczego niezbędna będzie sprawna koordynacja działań wybranego organu odpowiedzialnego za postępowanie naprawcze, banku centralnego i ministerstwa finansów, jeżeli ani bank centralny ani ministerstwo finansów nie zostały wybrane jako organ naprawczy w danym państwie członkowskim. Ma to zasadnicze znaczenie w przypadku postępowania naprawczego wobec dużych instytucji o znaczeniu systemowym, jak również w przypadku prowadzenia postępowania naprawczego jednocześnie wobec kilku instytucji finansowych.

3.2.3 Środki przygotowawcze i zapobiegawcze

Wszystkie środki i inicjatywy proponowane w tej sekcji są poprawne pod względem koncepcyjnym i bez wątpienia są potrzebne w celu zapewnienia skutecznego wdrażania ram przedstawionych przez Komisję. Jest jednak kilka kwestii, których nie można pominąć:

- Jakie będą ich koszty i kto je ostatecznie poniesie?
- Czy władze i instytucje finansowe będą w stanie znaleźć pracowników w celu zaspokojenia potrzeb związanych z proponowanymi środkami?

— Jak długo potrwa wdrożenie w pełni operacyjnego systemu europejskiego?

3.2.3.1 Konkretnie rzecz ujmując, **organy nadzoru mają obowiązek** wprowadzenia wzmocnionego nadzoru, oceny i nadzorowania planów uzdrowienia i planów naprawczych, przyjęcia środków zapobiegawczych (sekcja 3.2, COM(2010) 579 wersja ostateczna), interwencji podczas postępowania naprawczego wobec firmy we współpracy z organami odpowiedzialnymi za postępowanie naprawcze itp. W praktyce organy nadzoru zostają superzarządcami instytucji.

Poza zwyczajną sprawozdawczością, **instytucje finansowe** mają obowiązek przygotowywania i przedstawiania władzom planów uzdrowienia i planów naprawczych, które należy stale aktualizować. Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek **powołania organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze** lub rozszerzenia zakresu zadań obecnych organów, aby objąć nim postępowanie naprawcze wobec instytucji finansowych.

3.2.3.1.1 Wszystkie te działania są bez wątpienia niezbędne w celu stworzenia zdrowych i bezpiecznych rynków finansowych; problemem jest oszacowanie **ich kosztu** ⁽⁶⁾ oraz **upewnienie się, że zarówno organy władzy, jak i instytucje finansowe będą mogły znaleźć pracowników o odpowiednio wysokich kwalifikacjach** i przygotowanych do wykonywania nowych zadań. Znaczenie ostatecznego celu usprawiedliwiać może wysokie koszty planu, jednak niedobór zasobów ludzkich może stanowić ogromną przeszkodę. Komisja jest tego świadoma i w swoim dokumencie konsultacyjnym wezwała państwa członkowskie do oszacowania kosztów (w tym kosztów ludzkich), które prawdopodobnie zostaną poniesione w ramach wykonywania proponowanych działań związanych z zaostrzonym nadzorem, planami uzdrowienia i planami naprawczymi. **Realistycznej propozycji Komisji powinna towarzyszyć ocena kosztów oraz terminy zatrudnienia pracowników**, biorąc pod uwagę, że mogą oni nie być od razu dostępni na rynku pracy.

3.2.3.2 Poza proponowanym testem warunków skrajnych, który mają przeprowadzić organy nadzoru, EKES zaleca Komisji, aby nałożyła na **wszystkie państwa członkowskie** obowiązek realizacji programów oceny sektora finansowego ⁽⁷⁾ sporządzonych przez MFW i Bank Światowy, co jest zgodne z propozycją zawartą w raporcie de Larosièrè'a ⁽⁸⁾. Obecnie programy oceny sektora finansowego są obowiązkowe w 25 państwach członkowskich MFW, z których tylko 11 to państwa członkowskie UE. Analiza oraz test warunków skrajnych przeprowadzony w ramach programu oceny sektora finansowego łączy wydarzenia makroekonomiczne i zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z ich stabilnością makrofinansową i ryzykiem mikroostrożnościowym, co czyni z nich niezwykle trafny instrument analityczny użyteczny dla organów nadzoru.

3.2.3.3 **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje proponowaną przez Komisję możliwość przenoszenia aktywów stanowiącą środek zapobiegawczy w razie ryzyka utraty płynności przez**

grupy podmiotów. Komitet jest przekonany, że w celu zachowania modelu działalności opartego na jednostce zależnej, udzielenie jakiegokolwiek wsparcia finansowego podmiotom w grupie powinno nadal mieć charakter dobrowolny, a nie narzucony przez organy nadzoru. Aby zapobiec rozpowszechnianiu się problemów związanych z płynnością, Komitet zaleca Komisji uważne określenie okoliczności i warunków, w których możliwe jest przeniesienie aktywów i podkreśla, że równe traktowanie we wszystkich państwach członkowskich – zarówno pochodzenia, jak i w państwach przyjmujących – ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia efektu domina i utrzymania stabilizacji finansowej.

3.2.3.3.1 Wsparcie finansowe dla grupy powinno być udzielane wyłącznie na mocy **umowy o finansowaniu zawartej z grupą** i jeżeli spełnionych zostanie szereg warunków kapitałowych i dotyczących płynności. Kluczowy warunek powinien przewidywać, że wsparcie finansowe można uzyskać jedynie, jeżeli jednostka, która udziela wsparcia **spełnia i będzie nieustająco i we wszelkich okolicznościach spełniać wymogi dyrektywy 2006/48/WE lub wszelkich innych wyższych krajowych wymogów kapitałowych stosowanych zwykle w państwie zlecniodawcy przelewu**. EKES zaleca spełnienie tego warunku przez wszystkie **organy nadzoru i mediatorów, w tym Europejski Urząd Nadzoru Bankowego**, w razie różnic zdań między członkami kolegiów lub jeżeli porozumienie nie zostało osiągnięte. Uważamy również, że wsparcie finansowe dla grupy powinno być zatwierdzane przez organy nadzoru wyłącznie po przeprowadzeniu **oceny ryzyka i testu warunków skrajnych, a rynek powinien być informowany o wszelkich przypadkach udzielenia wsparcia finansowego**.

3.2.3.3.2 Aby zagwarantować stabilizacji makrofinansowej w państwie zlecniodawcy przelewu **organ nadzoru nad zlecniodawcą** powinien być uprawniony do **zakazywania lub ograniczania transferu aktywów** na mocy zawartej z grupą umowy o udzieleniu wsparcia finansowego, jeżeli stanowi on zagrożenie dla płynności, wypłacalności i stabilności finansowej zlecniodawcy i jego państwa.

3.2.4 *Warunki, których spełnienie prowadzi do wczesnej interwencji i uruchomienia postępowania naprawczego*

3.2.4.1 Cały rozdział poświęcony temu zagadnieniu wydaje się poprawny i ogólnie możliwy do przyjęcia. Organom nadzoru powierzono trudne i delikatne zadanie wykrywania nie tylko okoliczności, w których wymogi dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych nie zostały spełnione, ale także sygnałów o możliwym niewywiązaniu się z tych wymogów. Oznacza to, że potrzebne są **wyrafinowane narzędzia i kompetencje zawodowe** oraz obserwowanie rynku ze wzmoczoną uwagą.

3.2.4.2 Zadania związane z podejmowaniem **decyzji** o interwencji, jak również działania opisane w sekcji 3.4 wymagają wysokiego stopnia **subiektywnej oceny**, która – mimo że poparta solidnym i fachowym uzasadnieniem – może zostać podważona na drodze sądowej lub w inny sposób przez strony trzecie, a nawet przez samą instytucję. Dla organów nadzoru oznacza to zobowiązanie lub odpowiedzialność, z którą powinny one być gotowe się zmierzyć. Być może kilka wyraźnych sygnałów ilościowych pomogłoby organom nadzoru podjąć decyzje dotyczące wczesnej interwencji przy mniejszym poleganiu na subiektywnej ocenie i narażeniu na niepewność prawną. Komitet z zadowoleniem przyjmuje pomysły Komisji

⁽⁶⁾ Na temat kosztów finansowania zob. COM(2010) 579 wersja ostateczna, sekcja 3.4 i opinia Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

⁽⁷⁾ Zob. MFW, program oceny sektora finansowego, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE pod przewodnictwem Jacques de Larosièrè'a opublikowany w dniu 25 lutego 2009 r., Bruksela, s. 64.

w odniesieniu do warunków, których spełnienie prowadzi do wczesnej interwencji i postępowania naprawczego oraz uznaje potrzebę odpowiedniego bilansowania warunków ilościowych i jakościowych. Zalecamy również Komisji potraktowanie ze szczególną uwagą tych warunków powodujących wczesną interwencję, które mają zaszykalizować dokładny moment, w którym należy zastosować instrumenty dofinansowania z kapitału prywatnego.

3.2.5 Wczesna interwencja

Środki przewidywane przez Komisję wydają się poprawne i zadowalające, ale z uwagą potraktować należy kwestię powołania **nadzwyczajnego zarządcy**. W przeprowadzonych wcześniej analizach prawnych uznano, że koncepcja „wczesnej interwencji” przybiera różne znaczenie w różnych państwach członkowskich, podobnie jak mogą się różnić uprawnienia organów nadzoru w zakresie powoływania nadzwyczajnego zarządcy. W niektórych państwach członkowskich prawo krajowe **może umożliwiać** powoływanie nadzwyczajnych zarządców i potrzebne mogą być jedynie **niewielkie zmiany**. W wielu państwach członkowskich podstawa prawna powoływania nadzwyczajnych zarządców istnieje dzięki przepisom, które uruchamiają środki wczesnej interwencji w przypadku gdy bank nie wywiązuje się z wymogu kapitałowego. W innych państwach członkowskich **krajowe prawo spółek może zakazywać** powoływania nadzwyczajnych zarządców przez podmiot inny niż zarząd spółki lub walne zgromadzenie i **jedynie nowy akt prawny** może zmienić lub znolizować istniejące prawo.

3.2.5.1 W odniesieniu do **zobowiązań** Komisja stwierdza, że powołanie nadzwyczajnego zarządcy nie powinno oznaczać gwarancji państwa, ani **przejęcia zobowiązań przez organy nadzoru**. Takie rozwiązanie trudno przyjąć z prawnego punktu widzenia: zasada ogólna przewiduje, że osoba podejmująca decyzję lub działanie ponosi odpowiedzialność za jej konsekwencje. Jakikolwiek wyjątek od takiej zasady pozbawionej uzasadnienia prawnego prawdopodobnie zostanie zakwestionowany na drodze sądowej.

3.2.5.2 EKES zaleca, aby powoływanie nadzwyczajnego zarządcy było możliwe na podstawie jasno określonych warunków, jeżeli organ nadzoru, w ramach wykonywania swych uprawnień **na mocy art. 136 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych** jest przekonany, że zarząd instytucji kredytowej **nie chce lub nie może** podjąć wymaganych środków. Komitet jest przekonany, że jeżeli na mocy interwencji w odniesieniu do grupy decyzja powołania nadzwyczajnego zarządcy ma być prawnie wiążąca, taką decyzję podjąć powinien organ odpowiedzialny za nadzór skonsolidowany, **w konsultacji i ścisłej koordynacji z organami nadzoru w państwie przyjmującym**.

3.2.5.3 Powołanie nadzwyczajnego zarządcy jest sygnałem, który świadczy o problemach banku, co może podważyć zaufanie deponentów i spowodować panikę bankową. EKES obawia się, że powołanie nadzwyczajnych zarządców dla wielu instytucji w tym samym okresie może spowodować poważne zakłócenia i konieczność wprowadzenia dodatkowych środków ostrożnościowych w celu chronienia banków, których to dotyczy i całego sektora przed wystąpieniem efektu domina i kryzysu zaufania.

3.2.6 Postępowanie naprawcze

3.2.6.1 Wszystkie działania przewidziane w rozdziale poświęconym powyższemu zagadnieniu są dobrze pomyślane,

ale sama Komisja przyznaje, że konieczna może być **reforma prawa w dziedzinie postępowania upadłościowego** wobec banków i że należy rozważyć przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (s. 8–9 komunikatu). W rzeczywistości wszystkie proponowane działania można uznać za procedurę **niamal upadłościową, równoległą do zwyczajnych procedur lecz od nich oddzielną**. Większość państw członkowskich prawdopodobnie potrzebować będzie nie reformy, lecz nowego prawodawstwa.

3.2.6.2 Zasadnicza różnica między postępowaniem naprawczym a upadłością jest taka, że po postępowaniu naprawczym instytucja lub jej część pozostanie aktywna, co uzasadnia udzielanie porad oraz zaangażowanie organów nadzoru i organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze w całą procedurę. Jednak **organy te nie mają uprawnień sądowych**, co komplikuje podział kompetencji i odpowiedzialności, a tym bardziej zobowiązań. Komisja wydaje się mieć pełną świadomość tego problemu, gdyż w przypadku zabezpieczeń chroniących kontrahentów i uzgodnień rynkowych mowa jest o **kontroli sądowej** służącej „zapewnieniu zaangażowanym stronom odpowiednich praw do zaskarżenia działań podejmowanych przez organy publiczne i domagania się finansowego zadośćuczynienia”.

3.2.6.3 Organy władzy mogą się tutaj znaleźć w delikatnej i ryzykownej sytuacji: strona, której to dotyczy, a która pragnie podważyć zasadność decyzji tych organów, może dochodzić odszkodowania na drodze sądowej, a sąd może podjąć **decyzję o wstrzymaniu całej procedury**. W świetle obecnych przepisów takie ryzyko może wystąpić i jego pojawienie się jest więcej niż prawdopodobne; należy zatem podjąć wszelkie wysiłki, aby uniknąć ewentualnego opóźnienia **lub zablokowania procedur w ramach postępowania naprawczego**. Takie procedury muszą się toczyć szybko i terminowo, gdyż jakiegokolwiek opóźnienie lub zablokowanie może zniweczyć inicjatywę organów władzy i wywołać negatywną reakcję rynku. **Zmiana w przepisach i procedurach sądowych** w większości państw członkowskich jest bez wątpienia potrzebna, jednak ze względu na znaczne różnice w zakresie niewypłacalności i procedur prawnych, zmiany wymagane w niektórych z nich będą bardzo istotne.

3.2.7 Odpisy obniżające wartość zobowiązań

EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do przeprowadzenia analizy wyzwań związanych z postępowaniem naprawczym dużych i złożonych instytucji finansowych (LCFI) i szczegółowych kwestii związanych z narzędziem „odpisów obniżających wartość zobowiązań”. Komitet zachęca Komisję do rozwinięcia ram, w których narzędzie to będzie się efektywnie przyczyniać do przeprowadzania postępowania naprawczego wobec wszystkich instytucji w ramach tego systemu, w tym LCFI, i podkreśla znaczenie wspólnych ram międzynarodowych. Mamy nadzieję, że w związku z tym Komisja uwzględni fakt uznany przez Komitet Bazylejski, że instytucje o znaczeniu systemowym powinny posiadać zdolności do pokrywania strat wykraczające poza minimalne normy. Komitet podkreśla, że instrumenty dofinansowania z kapitału prywatnego mogłyby być uznawane za środek zwiększenia zdolności pokrywania strat instytucji finansowych, w tym instytucji o znaczeniu systemowym i z zadowoleniem przyjmuje ich stosowanie jako alternatywy wobec dofinansowania z środków publicznych. EKES wyraża jednak wiele obaw co do konstrukcji

i stosowania instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego i zachęca Komisję do ich zbadania i potraktowania ze szczególną ostrożnością.

3.2.7.1 EKES wyraża przekonanie, że przy tworzeniu i wykonywaniu uprawnień w zakresie odpisów obniżających wartość zobowiązań należy w jak największym stopniu zachować normalną kolejność zaspakajania roszczeń przewidzianą w prawie upadłościowym. Jakiegokolwiek odstępstwo w nadzwyczajnych okolicznościach powinno zostać stwierdzone *ex ante* i zapowiedziane z wyprzedzeniem.

3.2.7.2 Komisja powinna upewnić się, że system jest wiarygodny i nie wystąpią skutki uboczne w przypadkach gdy głównymi inwestorami udzielającymi dofinansowania są inne banki o powiązanych interesach. Skuteczność instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego podczas kryzysu systemowego i skutki ich jednoczesnego uruchomienia przez wiele instytucji finansowych należy uważnie zanalizować i zaproponować dodatkowe środki, aby uniknąć poważnych problemów.

3.2.7.3 Komisja powinna przeprowadzić wnikliwą analizę potencjalnego zachowania procyklicznego i zmienności instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego w okresach kryzysu, a także rozważyć kiedy i w jakim zakresie można na nich polegać w takich okolicznościach.

3.2.7.4 EKES oczekuje od Komisji przeprowadzenia analizy wpływu różnych instrumentów, które można zastosować w ramach dofinansowania, na ogólną odporność sektora bankowego i rynków finansowych.

3.3 Koordynacja transgranicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej

3.3.1 Skoordynowane postępowania naprawcze w przypadku unijnych grup bankowych

3.3.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaniepokojenie Komisji, czy uda się osiągnąć odpowiedni poziom koordynacji transgranicznej w przypadku transgranicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej i nalega na wprowadzenie rozwiązań, które zapewnią równe traktowanie wierzycieli i akcjonariuszy w państwach członkowskich pochodzenia i przyjmujących, ochronę przed wystąpieniem efektu domina podczas kryzysu i przyczynią się do utrzymania stabilności finansowej we wszystkich państwach członkowskich.

3.3.1.2 Całkiem słusznie w pkt 4 Komisja stwierdza, że w razie upadłości niezbędne są skoordynowane działania oraz, że „środki przedstawione w pkt 2 zapewnią **organom odpowiedzialnym za postępowanie naprawcze takie same narzędzia i uprawnienia.**” Takie stwierdzenie wydaje się jednak sprzeczne z innym stwierdzeniem na początku pkt 3: „**ramy nie powinny narzucać konieczności stosowania ściśle określonych środków w poszczególnych przypadkach.**”

3.3.1.3 Skoordynowane działania wymagają zatem wspólnej chęci przyjęcia takich samych środków – co jest warunkiem, którego spełnienie, jak wynika z wcześniejszych doświadczeń, jest bardzo mało prawdopodobne. Faktem jest, że przy sporządzeniu pkt 3 Komisja prawdopodobnie odnosiła się tylko do przypadków krajowych, podczas gdy pkt 4 dotyczy kryzysu transgranicznego, gdzie kompetencje zostają przeniesione do Europejskiego Urzędu Nadzoru (ESA). Jednak komentarz ten nie jest pozbawiony słuszności, gdyż **jeżeli każdy organ krajowy ma swobodę wyboru** stosowanych procedur, to procedury **narzucone przez ESA** mogą się od nich **różnić**, a nawet być z nimi sprzeczne. W takim przypadku procedury

dotyczące wierzycieli oddziałów banku zagranicznego w danym kraju mogą być inne niż w przypadku wierzycieli banku krajowego. To może spowodować obawy związane z **równością praw** wierzycieli, a także możliwy **konflikt przepisów** na rynku wewnętrznym. Niektóre z tych kwestii poruszono szczegółowo w dokumencie konsultacyjnym i mamy nadzieję, że konsultacje pomogą w rozwiązaniu większości tych problemów.

3.3.1.4 Jesteśmy w pełni świadomi, że państwa członkowskie sprzeciwiłyby się idei przepisów normatywnych w tej dziedzinie i że przeciwnie stanowisko może nie być realistyczne; jednak zostawianie zbyt dużego wyboru organom krajowym mogłoby spowodować trudności w razie wystąpienia międzynarodowego kryzysu, który dotknąłby grupy. Prawdopodobnie **koordynacja niektórych ważnych aspektów** procedur (ostatecznie prowadzonych przez ESA) byłaby niezbędna przed przyjęciem przepisów krajowych.

3.3.1.5 Jeżeli chodzi o **ramy koordynacji**, to Komisja rozważa dwie reformy: jedną opartą na **kolegiach ds. postępowań naprawczych** oraz drugą opartą na **organach odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze wobec grupy**. Te ostatnie wydają się bardziej racjonalne, elastyczne i skuteczne, ponieważ **rolę przewodnią odgrywałyby organy odpowiedzialne za postępowanie naprawcze** z zaangażowaniem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) w charakterze obserwatora. Propozycja pierwsza, polegająca na rozszerzeniu istniejących kolegiów ds. nadzoru poprzez włączenie organów odpowiedzialnych za postępowania naprawcze mogłaby stworzyć problemy z szybkim podejmowaniem decyzji ze względu na kwestie związane z nadzorem i postępowaniem naprawczym.

3.3.1.6 **Główną kwestią budzącą obawy jest to, że system postępowania naprawczego wobec grupy nie będzie wiążący.** Organy krajowe, które nie wyrażają zgody na ten system miałyby swobodę podejmowania „niezależnych działań”, chociaż „byłyby zobowiązane” uwzględnić wpływ podejmowanych decyzji na inne państwa członkowskie, „przekazać kolegium ds. postępowania naprawczego powody swojej decyzji” i „omówić te powody” z innymi członkami kolegium. Ponownie, wcześniejsze doświadczenia skłaniają do sformułowania pewnej uwagi krytycznej: kiedy w grę wchodzi interesy krajowe istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że każdy organ krajowy zapewni im ochronę, traktując to jako kwestię nadrzędną. Proponowana procedura jest zbyt nieudolna, pochłania zbyt wiele czasu i nie ma zastosowania w przypadkach, gdy organy krajowe będą musiały podjąć natychmiastowe działanie. Oczekiwanie od organów krajowych, że zczekają i wstrzymają się od przyjęcia przepisów krajowych do momentu podjęcia decyzji przez organy odpowiedzialne za postępowanie naprawcze na poziomie grupy jest nierealistyczne, szczególnie w przypadku gdy jednostki zależne są zbyt duże dla rynku lokalnego.

3.3.1.7 EKES zaleca Komisji uproszczenie procedury, na mocy której państwa członkowskie przeciwnie wobec proponowanego planu mogą wyrazić swoje zdanie.

3.4 Finansowanie postępowania naprawczego

EKES przedstawił już komentarz na ten temat w opinii „Bankowe fundusze naprawcze”⁽⁹⁾. Komitet pragnie ponownie podkreślić, że każdemu projektowi przepisów prawnych w tej

⁽⁹⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

d dziedzinie powinna towarzyszyć dogłębna analiza i ocena wpływu, z pełnym uwzględnieniem wprowadzenia opłat bankowych lub podatków w niektórych państwach członkowskich.

3.4.1 Fundusze naprawcze a systemy gwarantowania depozytów

W odniesieniu do bankowych funduszy naprawczych i systemów gwarantowania depozytów EKES wyraził już swoje stanowisko w wydanej ostatnio opinii ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Kształt funduszy naprawczych

3.4.2.1 Istnieją pewne obawy związane z pozornie niewinnym zdaniem zamykającym: „(...) a **koszty przekraczające możliwości funduszu byłyby następnie odzyskiwane od sektora bankowego.**” Wezwanie całego sektora do pokrycia strat spowodowanych przez jeden z jego elementów stanowi normalną strategię, ale powinno się z nim łączyć rygorystyczne zdefiniowanie warunków i powinna je poprzedzać dogłębna analiza konsekwencji. Niezbędna jest odpowiednia **podstawa prawna**. Wprowadzenie obowiązkowej składki do funduszu w drodze **rozporządzenia** stanowi dopuszczalną procedurę, jednak jeżeli straty mają być pokrywane bezpośrednio przez strony trzecie, wymaga to przyjęcia aktu prawnego.

3.4.2.2 Jeżeli chodzi o **podstawę wpłacania składek** zaakceptować można podejście zharmonizowane oparte na sumie zobowiązań po przeprowadzeniu oceny ilościowej lub na zobowiązaniach za wyjątkiem depozytów gwarantowanych. Jednak ponownie elastyczność ma tutaj przewrotny charakter: każde państwo członkowskie mogłoby podjąć inną decyzję „pod warunkiem że nie prowadziło to do zakłóceń na rynku wewnętrznym”. Przyjęcie różnych kryteriów może doprowadzić do stworzenia różnych systemów składkowych i różnego poziomu kosztów dla każdego sektora krajowego, gdyż **zakłócenia stanowią nieunikniony skutek elastyczności.**

3.4.2.3 Wiele państw członkowskich wprowadziło już podatki i **opłaty, których parametry (podstawa, wielkość i zakres) znacznie się różnią.** W odniesieniu do tych różnic Komitet pragnie podkreślić znaczenie **zapewnienia należytej koordynacji w perspektywie krótkookresowej w drodze wprowadzenia rozwiązań praktycznych, w tym umów dwustronnych, tam gdzie ma to zastosowanie. Ponadto pragniemy ponownie podkreślić znaczenie, jakie mają w perspektywie krótkookresowej elementy elastyczności wbudowane do krajowych systemów opłat wobec zmian zachodzących w dziedzinie regulacji oraz zmian w kierunku znalezienia w perspektywie średniookresowej odpowiedniego rozwiązania w skali całej UE.**

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

3.4.3 Wielkość funduszy

EKES przedstawił już komentarz na ten temat w wydanej niedawno opinii ⁽¹¹⁾. Ponownie wymagane jest przeprowadzenie **ilościowej oceny wpływu**, a także oceny skutków dalszej ucieczki funduszy z puli dostępnych środków kredytowych sektora finansowego, wraz ze skutkami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych.

3.5 Kolejne kroki i przyszłe prace

3.5.1 Kolejne kroki: ramy koordynacji

Niewątpliwie niezbędne będzie wprowadzenie zmian w krajowych systemach prawa upadłościowego w celu przyjęcia nowych zasad dotyczących postępowania naprawczego, jednak to, w jaki sposób się to odbędzie **i jak długo będzie trwało, jest przedmiotem spekulacji.** Zmiana prawa wymaga zaangażowania rządów i parlamentów, z czym wiąże się zazwyczaj długotrwała procedura, która jest nawet jeszcze dłuższa w przypadku kwestii wrażliwych. Przed przyjęciem nowych przepisów Komisja powinna próbować uniknąć konfliktu z **zasadami obowiązującymi** w niektórych państwach członkowskich.

3.5.2 Ramy postępowania upadłościowego (w perspektywie średniookresowej)

Administracyjne postępowanie likwidacyjne nie jest procedurą nieznaną, jednak w większości państw członkowskich jest zazwyczaj przeprowadzane przez **likwidatora mianowanego przez sąd i pod jego nadzorem.** Powierzenie postępowania likwidacyjnego administracyjnym podmiotom bankowym **oznaczałoby przeniesienie uprawnień organów sądowych na organy administracyjne,** co mogłoby być sprzeczne z prawem krajowym bądź nawet z konstytucjami.

3.5.3 Proponowane przez Komisję unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym różnią się od podejścia do zarządzania kryzysowego stosowanego ostatnio w niektórych państwach członkowskich w ramach programów wspieranych przez UE i MFW ⁽¹²⁾. Przewidują one rekapitalizację banków ze środków publicznych, w tym ze środków UE-MFW, które można utrzymać przez następne kilka lat dokładnie w momencie, gdy w pozostałej części UE mają zostać wprowadzone nowe europejskie ramy zarządzania kryzysowego i bankowe fundusze naprawcze. EKES oczekuje, że Komisja zaproponuje odpowiednie środki przejściowe wraz z realistycznymi ramami czasowymi, które umożliwią państwom członkowskim zorganizowanie szybkiego, płynnego i całkowitego przejścia na proponowane unijne ramy zarządzania kryzysowego i bankowe fundusze naprawcze, i które byłoby do pogodzenia z potrzebą uniknięcia osłabienia sektorów bankowych.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 9.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 9.

⁽¹²⁾ Zobacz raporty krajowe MFW dla Grecji (nr 1168) i Irlandii (nr 10366 i nr 1147).