

DECYZJE

DECYZJA RADY

z dnia 23 lipca 2012 r.

skierowana do Hiszpanii w sprawie szczególnych środków służących wzmocnieniu stabilności finansowej

(2012/443/UE)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 136 ust. 1 lit. b) w związku z art. 126 ust. 6,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 136 ust. 1 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje możliwość określenia szczególnych kierunków polityki gospodarczej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro.
- (2) W zaleceniu dotyczącym krajowego programu reform Hiszpanii z 2012 roku oraz wydając opinię na temat programu stabilności Hiszpanii na lata 2012–2015⁽¹⁾, Rada zaleciła, aby Hiszpania podjęła działania mające na celu „wdrożenie reformy systemu finansowego, zwłaszcza uzupełnienie trwającej restrukturyzacji sektora bankowego o poprawę sytuacji pozostałych słabych instytucji, przedłożenie kompleksowej strategii pozwalającej skutecznie rozwiązać kwestię przestarzałych aktywów w bilansach banków oraz zajęcie jasnego stanowiska w odniesieniu do finansowania i wykorzystywania rezerwowych linii kredytowych (tzw. »backstop facilities«)”.
*W zaleceniu dotyczącym krajowego programu reform Hiszpanii z 2012 roku oraz wydając opinię na temat programu stabilności Hiszpanii na lata 2012–2015⁽¹⁾, Rada zaleciła, aby Hiszpania podjęła działania mające na celu „wdrożenie reformy systemu finansowego, zwłaszcza uzupełnienie trwającej restrukturyzacji sektora bankowego o poprawę sytuacji pozostałych słabych instytucji, przedłożenie kompleksowej strategii pozwalającej skutecznie rozwiązać kwestię przestarzałych aktywów w bilansach banków oraz zajęcie jasnego stanowiska w odniesieniu do finansowania i wykorzystywania rezerwowych linii kredytowych (tzw. »backstop facilities«)”.
Duża dostępność finansowania zewnętrznego po niskich kosztach w pierwszej dekadzie tego wieku doprowadziła do – spowodowanego dynamiczną akcją kredytową – gwałtownego wzrostu popytu krajowego i do hossy na rynku aktywów, w szczególności w sektorze nieruchomości. Pęknięcie bańki na rynku nieruchomości i załamanie w branży budowlanej, a także związana z tym recesja gospodarcza negatywnie wpłynęły na hiszpański sektor bankowy. W rezultacie, z wyjątkiem kilku dużych i zdywersyfikowanych na poziomie międzynarodowym instytucji kredytowych, hiszpańskie banki w dużej mierze utraciły dostęp do międzybankowych rynków finansowania na przystępnych warunkach i w związku z tym stały się wysoce uzależnione od refinansowania przez Eurosystem. Ponadto ich zdolność kredytowa została*

poważnie ograniczona z powodu wpływu obniżenia ratingów wiarygodności kredytowej na dostępność zabezpieczeń.

- (4) Znaczny spadek aktywności gospodarczej w ostatnich latach, który ma bardzo niekorzystne następstwa dla rynku pracy, doprowadził do istotnego pogorszenia sytuacji budżetowej w Hiszpanii. Według zaktualizowanej prognozy służb Komisji z wiosny 2012 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2012 roku 6,3 % PKB, podczas gdy w programie stabilności z 2012 roku i w projekcie ustawy budżetowej na 2012 rok zakładano deficyt na poziomie 5,3 % PKB. Dług publiczny brutto wzrósł w 2011 roku do poziomu 68,5 % PKB i zgodnie ze zaktualizowaną prognozą służb Komisji z wiosny 2012 roku spodziewać się można – zakładając utrzymanie dotychczasowej polityki – jego skokowego wzrostu do 80,9 % PKB w 2012 roku oraz do 86,8 % PKB w 2013 roku, a tym samym przekroczenia w tych latach wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Zagrożenia związane ze scenariuszem makroekonomicznym i celami budżetowymi, a także z dalszymi działaniami ratunkowymi mającymi wymiar finansowy, mogą przyczynić się do dalszego wzrostu długu publicznego. Wobec takiego rozwoju sytuacji w dniu 10 lipca 2012 r. Rada skierowała do Hiszpanii zalecenie w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP) w celu zlikwidowania obecnego nadmiernego deficytu do roku 2014.
- (5) Władze Hiszpanii podjęły szereg ważnych działań mających na celu rozwiązanie problemów w sektorze bankowym. Do działań tych należy uporządkowanie bilansów banków, zwiększenie minimalnych wymogów kapitałowych, restrukturyzacja sektora kas oszczędnościowych oraz znaczące zaostrzenie wymogów w zakresie tworzenia rezerw z tytułu kredytów związanych z rynkiem nieruchomości i z tytułu aktywów przejętych przez banki w drodze postępowania egzekucyjnego. Działania te nie były jednak wystarczające, aby złagodzić presję rynkową.
- (6) W lutym 2011 roku władze Hiszpanii zwiększyły wymagany minimalny współczynnik kapitałowy („kapitał podstawowy”) do 8 % należących do banków aktywów ważonych ryzykiem oraz dały bankom czas do września 2011 roku na dostosowanie się do tego nowego przepisu. W przypadku banków bardziej zależnych od finansowania na rynku międzybankowym i posiadających

⁽¹⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 81.

jedynie ograniczony dostęp do rynku, minimalny współczynnik kapitałowy podniesiono do 10 %. W lutym i maju 2012 roku na mocy nowych przepisów nałożono na banki wymóg tworzenia większych rezerw i buforów kapitałowych na wypadek możliwych strat z tytułu kredytów – zarówno niezagrożonych, jak i zagrożonych – udzielonych dotychczas w sektorze budownictwa i nieruchomości. Przewidywana łączna wartość tych nowych wymogów dotyczących tworzenia rezerw wynosi około 84 mld EUR.

- (7) Od kwietnia 2012 roku łączny finansowy wkład brutto państwa hiszpańskiego (z wyłączeniem gwarancji emisji obligacji) wyniósł około 15 mld EUR. Wsparcie kapitałowe zostało zapewnione przez hiszpański Fundusz na rzecz Uporządkowanej Restrukturyzacji Banków (FROB), którego kapitał wynosi 15 mld EUR, z czego 9 mld EUR zostało już wpłacone. Skarb państwa udzielił również gwarancji dla emisji przez banki uprzywilejowanych obligacji bankowych w wysokości około 86 mld EUR (z czego wciąż obowiązują gwarancje na około 58 mld EUR). Mimo że w kwietniu 2012 roku FROB dysponował jeszcze zdolnościami trzykrotnie przewyższającymi jego alokację kapitału, wsparcie z sektora publicznego nie będzie wystarczające, aby zapewnić odpowiednio wysoki bufor ochronny na potrzeby przeprowadzenia wymaganego systemowego uporządkowania sektora bankowego.
- (8) Obawy dotyczące potrzeby dalszego dokapitalizowania sektora bankowego przyczyniły się do rosnącej presji rynkowej na hiszpańskie obligacje skarbowe. Stopy rentowności obligacji skarbowych osiągnęły poziom znacznie powyżej 500 punktów bazowych pod koniec czerwca 2012 roku i na początku lipca 2012 roku, co zwiększa koszty finansowania dla państwa hiszpańskiego. Rosnące obciążenia z tytułu odsetek utrudniają Hiszpanii konsolidację finansów publicznych oraz korektę nadmiernego deficytu. Dlatego kompleksowa restrukturyzacja sektora bankowego oraz jego dokapitalizowanie stanowią ważne elementy zmniejszenia presji na finanse publiczne.
- (9) W dniu 25 czerwca 2012 r. władze Hiszpanii oficjalnie wystąpiły o pomoc finansową w kontekście trwającej restrukturyzacji i dokapitalizowania hiszpańskiego sektora bankowego. Pomoc miałaby podlegać warunkom udzielania pomocy finansowej na dokapitalizowanie instytucji finansowych przez Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF). Przyznanie pomocy jest uzależnione od spełnienia specyficznych warunków dotyczących sektora finansowego, zgodnie z zapisami protokołu ustaleń wynegocjowanego przez rząd Hiszpanii i Komisję, w powiązaniu z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB), przy technicznej pomocy ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Warunki te obejmą zarówno warunki specyficzne dla banków, przy zachowaniu zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, jak i warunki horyzontalne. Równoległe Hiszpania będzie musiała w pełni respektować swoje zobowiązania i obowiązki wynikające

z EDP oraz zaleceń dotyczących przeciwdziałania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej wydanych w ramach europejskiego semestru.

- (10) Wzmocnienie długoterminowej odporności hiszpańskiego sektora bankowego ma podstawowe znaczenie dla utrzymania stabilności finansowej Hiszpanii oraz ograniczenia rozprzestrzeniania się napięć finansowych na inne gospodarki w strefie euro, a zatem dla uniknięcia negatywnego wpływu na właściwe funkcjonowanie gospodarki oraz unii gospodarczej i walutowej. Znaczące środki podjęte dotychczas w celu rozwiązania tych problemów nie były w pełni wystarczające. W związku z tym konieczne są dalsze środki. W szczególności Hiszpania powinna wdrożyć dodatkowe konkretne środki celem skutecznego rozwiązania kwestii aktywów stanowiących pozostałości po kryzysie, przywrócenia finansowania opartego na zasadach rynkowych, ograniczenia zależności banków od wsparcia płynności udzielanego przez bank centralny oraz wzmocnienia mechanizmów identyfikacji ryzyka i zarządzania w sytuacjach kryzysowych.
- (11) W ramach tej ogólnej strategii kluczowe jest rozwiązanie kwestii aktywów stanowiących pozostałości po kryzysie poprzez wprowadzenie wymogu wydzielenia problematycznych aktywów z bilansów banków, którym udzielono pomocy. Dotyczy to w szczególności kredytów związanych z rynkiem nieruchomości i aktywów przejętych przez banki w drodze postępowania egzekucyjnego. Takie wydzielenie aktywów pozwoliłoby na usunięcie pozostających jeszcze wątpliwości dotyczących jakości bilansów banków, umożliwiając im lepszą realizację ich zadań polegających na pośrednictwie finansowym.
- (12) Dodatkowo polepszenie w ten sposób przejrzystości bilansów banków może ułatwić uporządkowane zmniejszenie ekspozycji banków wobec sektora nieruchomości, przywrócenie finansowania opartego na zasadach rynkowych oraz ograniczenie zależności banków od wsparcia płynności udzielanego przez bank centralny.
- (13) Zapewnienie solidnych ram dla hiszpańskiego sektora bankowego wymaga polepszenia mechanizmów identyfikacji ryzyka i zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Skuteczna strategia powinna obejmować zmiany ukierunkowane na wzmocnienie ram regulacyjnych i nadzorczych, z uwzględnieniem doświadczeń płynących z kryzysu finansowego. Dodatkowo należy wzmocnić zasady ładu korporacyjnego zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Komisja, w porozumieniu z EBC, EUNB i MFW, uzgodniła z władzami Hiszpanii szczególne warunki polityki dla sektora finansowego związane z pomocą finansową. Warunki te zostały

określone w protokole ustaleń, który zostanie podpisany przez Komisję i władze Hiszpanii. Szczegółowe warunki finansowe zostają określone w umowie pomocy finansowej.

Hiszpania przeprowadza odpowiednie dokapitalizowanie i gruntowną restrukturyzację swojego systemu bankowego. W tym celu – koordynując swoje działania z Komisją i w porozumieniu z EBC – Hiszpania opracowuje strategię dotyczącą przyszłej struktury, sposobu funkcjonowania i rentowności hiszpańskich banków, w której określi, w jaki sposób zapewnić ich zdolność do funkcjonowania bez dalszej pomocy państwa. Strategia ta zostanie jeszcze doprecyzowana w protokole ustaleń, w którym warunki polityczne zapisane w niniejszej decyzji zostaną rozwinięte.

2. Kluczowymi elementami tej strategii są restrukturyzacja słabych segmentów hiszpańskiego sektora bankowego oraz wzmocnienie ram regulacyjnych i nadzorczych dla sektora bankowego.

3. Restrukturyzacja słabych segmentów hiszpańskiego sektora bankowego opiera się na następujących trzech działaniach:

- a) określenie potrzeb kapitałowych poszczególnych banków poprzez kompleksowy przegląd jakości aktywów sektora bankowego oraz przeprowadzenie, w oparciu o ten przegląd jakości aktywów, testu warunków skrajnych dla każdego banku z osobna. Na podstawie wyników testów warunków skrajnych banki potrzebujące zastrzyku kapitałowego zostaną podzielone na trzy grupy. Każda z nich będzie musiała przedstawić plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także wszystkie uzupełniające i kolejne środki, zgodnie z zapisami protokołu ustaleń;
 - b) dokapitalizowanie, restrukturyzacja lub likwidacja w uporządkowany sposób słabych banków w oparciu o plany wyeliminowania ewentualnych niedoborów kapitału zidentyfikowanych w testach warunków skrajnych. Plany te będą opierać się na zasadach rentowności, minimalizacji kosztów dla podatników (podział obciążeń) i zmniejszenia zakłóceń konkurencji. W tym celu Hiszpania przyjmie przepisy mające na celu: (i) umożliwienie przeprowadzenia działań związanych z zobowiązaniami podporządkowanymi, w tym obowiązkowe formy podziału obciążeń; oraz (ii) aktualizację ram uporządkowanej likwidacji banków w celu uwzględnienia w tych ramach stosownych uprawnień w zakresie uporządkowanej likwidacji dla FROB i bankowego funduszu gwarancyjnego (DGF), oraz z uwzględnieniem unijnego wniosku regulacyjnego w sprawie zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz uporządkowanej likwidacji banków, łącznie ze specjalnymi narzędziami służącymi uporządkowanej likwidacji nierentownych banków;
 - c) wydzielenie aktywów w bankach otrzymujących wsparcie publiczne w ramach ich wysiłków w zakresie dokapitalizowania oraz przeniesienie tych aktywów o obniżonej jakości do zewnętrznej spółki zarządzającej aktywami, po to aby zrealizować ich wartość długoterminową. Hiszpania – w ścisłym porozumieniu z Komisją, EBC i EUNB oraz przy wsparciu technicznym ze strony MFW – przygotowuje kompleksowe ramy ustawodawcze dotyczące ustanowienia i funkcjonowania spółki zarządzającej aktywami, tak aby uzyskała ona pełną zdolność do działania do listopada 2012 roku.
4. W celu zapewnienia solidnych ram dla sektora bankowego Hiszpania wzmocnia również ramy regulacyjne i nadzorcze, a także wzmocnia zarządzanie. Strategia i warunki, które kompleksowo określono w protokole ustaleń, obejmują między innymi następujące środki:
- a) zobowiązanie hiszpańskich instytucji kredytowych do podniesienia poziomu ich współczynnika kapitału podstawowego Tier I do co najmniej 9 %, zgodnie z definicją kapitału określoną przez EUNB w działaniu dotyczącym dokapitalizowania;
 - b) zobowiązanie hiszpańskich instytucji kredytowych, począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r., do stosowania definicji kapitału ustanowionej w rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych;
 - c) ponowna ocena ram prawnych dotyczących tworzenia rezerw z tytułu strat związanych z udzielonymi kredytami. W szczególności w oparciu o doświadczenia wyniesione z kryzysu finansowego władze hiszpańskie przedkładają propozycje zmian stałych ram dotyczących rezerw z tytułu strat związanych z udzielonymi kredytami, biorąc pod uwagę środki tymczasowe wprowadzone w ostatnich miesiącach, jak również unijne ramy dotyczące rachunkowości;
 - d) dalsze wzmocnienie niezależności operacyjnej *Banco de España*; zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami i standardami uprawnienia Ministerstwa Gospodarki do nakładania sankcji i wydawania zezwoleń w odniesieniu do sektora bankowego zostają przekazane *Banco de España*;
 - e) dalsze udoskonalenie procedur nadzoru *Banco de España* w oparciu o wyniki audytu wewnętrznego;
 - f) przegląd zasad zarządzania agencjami stanowiącymi elementy sieci zabezpieczenia finansowego (FROB i DGF) w celu uniknięcia ewentualnych konfliktów interesów;
 - g) wzmocnienie zasad zarządzania sektorem kas oszczędnościowych i banków będących własnością kas oszczędnościowych;
 - h) zmiana przepisów z zakresu ochrony konsumentów i przepisów dotyczących papierów wartościowych, aby ograniczyć sprzedaż przez banki podporządkowanych instrumentów dłużnych (lub instrumentów nieobjętych DGF) niekwalifikującym się klientom detalicznym, oraz wzmocnienie monitorowania przez odpowiednie organy przestrzegania przepisów;
 - i) podjęcie kroków służących zminimalizowaniu kosztów restrukturyzacji banków dla podatników. Po przypisaniu strat właścicielom udziałów władze Hiszpanii zobowiążą posiadaczy kapitału hybrydowego i posiadaczy długu podporządkowanego w bankach otrzymujących kapitał publiczny do podjęcia środków służących podziałowi obciążeń;

j) zobowiązanie się do ograniczenia poziomów wynagrodzeń dla członków rad wykonawczych i rad nadzorczych wszystkich banków otrzymujących pomoc państwa;

k) udoskonalenie publicznego rejestru kredytowego.

5. Władze będą przekazywać Komisji, EBC, EUNB i MFW – przy zachowaniu rygorystycznych warunków poufności – dane niezbędne do monitorowania sektora bankowego.

6. W regularnych odstępach czasu, tj. co kwartał, Komisja, w porozumieniu z EBC i EUNB, będzie weryfikować poprzez misje i regularne sprawozdania władz Hiszpanii, czy związane

z pomocą finansową warunki dotyczące polityki są spełniane. Regularnie monitorowane będą działania FROB podejmowane w kontekście programu.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 lipca 2012 r.

W imieniu Rady

C. ASHTON

Przewodniczący