

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.10.2009
SEK(2009) 1390 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument uzupełniający

KOMUNIKAT KOMISJI

Unijne ramy transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{KOM(2009) 561 wersja ostateczna}

{SEK(2009) 1389}

{SEK(2009) 1407}

1. NA CZYM POLEGA PROBLEM, KTO JEST NIM NAJBARDZIEJ DOTKNIĘTY I DLACZEGO KONIECZNA JEST INTERWENCJA PUBLICZNA?

Trwający kryzys finansowy stanowi dla organów publicznych poważną próbę w kategoriach zarządzania sytuacjami kryzysowymi zarówno w skali krajowej, jak i transgranicznej. Integracja rynków finansowych w UE jest już posunięta tak daleko, że skutki problemów występujących w jednym państwie członkowskim, odczuwane przez instytucje kredytowe, nie zawsze mogą zostać ograniczone i wyizolowane, a wstrząsy wewnętrzne mogą się z łatwością przenosić na przedsiębiorstwa i rynki w innych państwach członkowskich.

Podczas gdy działalność banków transgranicznych została w wysokim stopniu zintegrowana (w wyniku czego powstały głębokie wzajemne powiązania między obszarami działalności i usługami wewnętrznymi, których nie można skutecznie rozdzielić wzdłuż granic geograficznych państw członkowskich), zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w sektorze bankowym nadal pozostaje w gestii poszczególnych krajów. W konsekwencji, w przypadku upadłości banku transgranicznego, organy nadzoru finansowego i inne organy prowadzące działania naprawcze koncentrują się wyłącznie na działalności prowadzonej na terytorium podlegającym ich odpowiednim kompetencjom. Może to komplikować współpracę transgraniczną i prowadzić do nieskutecznych bądź też konkurujących ze sobą koncepcji działań naprawczych, a także odbiegających od optimum wyników na szczeblu całej UE.

Jedną z najważniejszych kwestii w zakresie działań mających na celu utrzymanie stabilności finansowej jest zdolność organów publicznych do podjęcia działań jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej w sektorze bankowym (**wczesna interwencja**¹) lub do właściwego zarządzania taką sytuacją (**procedury naprawcze**²). Interwencja organów publicznych może być nieodzowna dla utrzymania stabilności całego systemu finansowego, ochrony depozytów obywateli i przedsiębiorstw oraz utrzymania ciągłości systemów płatności i pozostałych podstawowych usług finansowych.

Szereg europejskich organów nadzoru dysponuje wprawdzie narzędziami umożliwiającymi interwencję w sytuacji kryzysu bankowego, instrumenty te są jednak różne w poszczególnych państwach członkowskich, a czasami brak ich w ogóle. Występujące braki i różnice, obejmujące także różnice prawne między państwami członkowskimi, a ewentualnie również brak podstaw prawnych lub instytucjonalnych w niektórych krajach, mogą potencjalnie skomplikować bądź nawet uniemożliwić skuteczne transgraniczne działania w sytuacji kryzysu bankowego. Jeżeli różne organy interweniują w różnym czasie, dążą do osiągnięcia różniących się celów i stosują odmienne narzędzia i środki, obwarowane różnymi warunkami

¹ Wczesna interwencja: inicjowane zawczasu przez organy nadzoru bankowego działania zaradcze (np. pozyskanie dodatkowego kapitału wśród inwestorów prywatnych, zmiana profilu działalności, zbycie aktywów), które służą zlikwidowaniu nieprawidłowości w sytuacji banków, a tym samym pomagają im przywrócić normalny bieg działalności oraz uniknąć konieczności sięgnięcia po procedury naprawcze.

² Procedury naprawcze: reorganizacja banków znajdujących się w trudnej sytuacji (w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego), której celem jest utrzymanie stabilności finansowej, ciągłości świadczenia usług bankowych oraz rewitalizacja banku. Oprócz tradycyjnych technik reorganizacji w ramach procedur naprawczych stosowane są również szczególne narzędzia (np. banki pomostowe, wymuszone połączenia, wspomagane przejęcia, częściowe zbycie aktywów). Procesem tym zarządza organ prowadzący procedury naprawcze, przy czym w zależności od przyjętych rozwiązań krajowych może to być bank centralny, organ nadzoru finansowego, system gwarantowania depozytów, ministerstwo finansów lub organ specjalny.

uzależniającymi ich zastosowanie od postrzegania danego problemu przez właściwy organ, należy się liczyć z tym, że rezultaty takiego działania nie będą optymalne.

Na szczeblu UE nie istnieją żadne przepisy prawne regulujące procedury naprawcze w stosunku do banków. Oprócz wprowadzenia minimalnych uprawnień dla organów nadzoru, które mają służyć przywróceniu prawidłowej sytuacji banku³, w połączeniu z niektórymi najnowszymi zmianami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (przepisy dotyczące powiadamiania innych organów w sytuacjach nadzwyczajnych, koordynacja działań nadzorczych i wymiana informacji w sytuacjach nadzwyczajnych) i ustanowieniem przepisów dotyczących likwidacji i reorganizacji instytucji kredytowych posiadających oddziały w innych państwach członkowskich, nie istnieją żadne unijne ramy określające w jaki sposób i na jakich warunkach organy publiczne powinny postępować w przypadku kryzysu banku transgranicznego. Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi jest niemal w całości regulowane przepisami krajowymi.

Rozbieżne koncepcje i narzędzia, a także sprzeczne interesy poszczególnych organów publicznych, mogą prowadzić do braku skuteczności w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym i ich rozwiązywaniu oraz do nienajlepszych wyników na poziomie unijnym. To z kolei może oznaczać wyższe koszty dla europejskich obywateli i podatników, gdyż ratowanie ważnych pod względem systemowym banków transgranicznych może być nadzwyczaj kosztowne w porównaniu z uruchomieniem we właściwym momencie skutecznego postępowania naprawczego⁴. Według najnowszych szacunków MFW⁵, do roku 2010 dokonywane w wyniku kryzysu odpisy z tytułu utraty wartości aktywów sięgną 4,1 bln USD w skali światowej, przy czym około dwie trzecie tych strat poniesie światowy sektor bankowy, a w jego obrębie połowa tej sumy (czyli 1,4 bln USD, co odpowiada 9 % unijnego PKB) przypada na banki europejskie.

Ze względu na daleko sięgające skutki dla sektora finansowego i całej gospodarki, kryzys dużego międzynarodowego banku dotknie najróżniejsze grupy zainteresowanych stron w całej UE, do których należą:

- instytucje finansowe znajdujące się w trudnej sytuacji, w tym ich akcjonariusze oraz pracownicy;
- niedoświadczające trudności instytucje finansowe, których działalność jest uzależniona od ogólnej stabilności finansowej;
- podmioty korzystające z usług finansowych, w tym deponenci, inwestorzy, emeryci, przedsiębiorstwa niefinansowe, małe i średnie przedsiębiorstwa;
- organy publiczne, w tym organy nadzoru, banki centralne i ministerstwa finansów;
- podatnicy.

³ W art. 136 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (dyrektywa 2006/48/WE).

⁴ Skuteczne transgraniczne zarządzanie sytuacją kryzysową powinno prowadzić do rezultatu najkorzystniejszego na szczeblu UE, przy uwzględnieniu interesów zainteresowanych stron we wszystkich państwach członkowskich, a tym samym zminimalizowaniu łącznych kosztów dla ogółu.

⁵ MFW, „Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report)”, kwiecień 2009 r.

Komunikat „Unijne ramy transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym”, któremu towarzyszy niniejsza ocena skutków, zawiera przegląd problemów oraz obszarów poddawanych analizie w związku z kwestiami wczesnej interwencji oraz procedur naprawczych wobec banków. Przedstawiono w nim cele polityczne i ogólne podejście, ale na tym etapie nie zawiera on propozycji szczegółowych rozwiązań. Co za tym idzie, w niniejszej ocenie skutków skoncentrowano się zasadniczo na definicji problemu oraz potrzebie podjęcia w tym obszarze działań na szczeblu UE, jak również na celach takich działań. W obliczu konsultacyjnego charakteru komunikatu warianty strategiczne są omawiane jedynie bardzo ogólnie. Wszelkie ewentualne wnioski dotyczące polityki, które wyłonią się w wyniku tych konsultacji, zostaną we właściwym momencie poddane dodatkowej i bardziej szczegółowej ocenie skutków.

2. CZY DZIAŁANIA NA SZCZEBLU UE SĄ UZASADNIONE W ŚWIETLE ZASADY POMOCNICZOŚCI?

W świetle znacznego stopnia integracji sektora bankowego w UE, w przedmiotowym obszarze konieczne są działania na szczeblu unijnym. Systemy służące radzeniu sobie z kryzysami bankowymi mają w dalszym ciągu charakter krajowy i są nieprzystosowane do rozwiązywania problemów mających charakter transgraniczny. W takich okolicznościach koordynacja może być utrudniona, a cele, do osiągnięcia których dążą poszczególne organy, mogą się różnić. W konsekwencji ramy prawne nie stanowią gwarancji, że krytyczne problemy występujące w obrębie transgranicznej grupy bankowej zostaną szybko, skutecznie i sprawiedliwie rozwiązane na podstawie solidnych i stabilnych ustaleń dotyczących współpracy.

Wsparcie nowych ram poprzez wprowadzenie zachęt niezbędnych dla pobudzenia współpracy transgranicznej stanowi zadanie, które najskuteczniej można zrealizować na szczeblu wspólnotowym (w szczególności w odniesieniu do rozwiązania problemu różnic między krajowymi ramami w zakresie postępowania naprawczego i postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, jak również w przypadku podziału obciążeń).

3. CELE

Z perspektywy UE ogólne cele działań podejmowanych na szczeblu unijnym mogłyby obejmować:

- utrzymanie stabilności finansowej oraz zaufania do banków, zapobiegnięcie rozprzestrzenianiu się problemów (efektowi domina);
- zminimalizowanie strat dla ogółu społeczeństwa, a w szczególności dla podatników;
- wzmocnienie wewnętrznego rynku usług bankowych.

W kontekście wczesnej interwencji cele szczególne mogłyby obejmować:

- opracowanie narzędzi oraz określenie warunków progowych służących do wczesnego wykrywania problemów w bankach i umożliwiających wczesną interwencję;
- zapewnienie w sytuacjach kryzysowych sprawnej współpracy między krajowymi organami nadzoru finansowego odpowiedzialnymi za banki transgraniczne.

Jeśli chodzi o procedury naprawcze, cele szczególne mogłyby obejmować:

- opracowanie narzędzi oraz określenie warunków progowych zapewniających sprawną reorganizację i likwidację banków transgranicznych;
- ulepszenie współpracy krajowych organów prowadzących procedury naprawcze celem osiągnięcia najkorzystniejszych rozwiązań na szczeblu UE;
- zagwarantowanie wszystkim zainteresowanym stronom pewności i przewidywalności w odniesieniu do procedur naprawczych w sektorze bankowym;
- zapewnienie ciągłości świadczenia podstawowych usług bankowych w trakcie prowadzenia postępowania naprawczego.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Na potrzeby niniejszej oceny skutków analiza wariantów strategicznych ogranicza się do ogólnej oceny wprowadzenia nowych ram prawnych oraz istniejących w tym zakresie alternatyw. Uwzględniono również kilka obszarów, które mogą być rozpatrywane w kontekście nowych ram, jednak bez preferowania określonych środków bądź ich proponowania. Wykaz wariantów strategicznych ma charakter otwarty, tak więc jeżeli w wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami pojawią się inne możliwości, mogą one zostać ocenione na późniejszym etapie, kiedy Komisja przedstawi konkretne wnioski legislacyjne.

Ogólne uwagi na temat konieczności stworzenia nowych ram postępowania naprawczego wobec banków

Punkt wyjścia komunikatu stanowi stwierdzenie konieczności stworzenia unijnych ram postępowania naprawczego wobec banków. Powinny one zaradzić brakom, których znaczna liczba została stwierdzona w trakcie definiowania problemu, i powinny zostać zaprojektowane tak, by umożliwić osiągnięcie wspólnie uzgodnionych celów w zakresie sposobu postępowania z bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji. Wariant ten jest porównywany z dwoma wariantami alternatywnymi. Pierwszym jest scenariusz podstawowy, zgodnie z którym współpraca transgraniczna w zakresie postępowania naprawczego wobec banków byłaby uzależniona od opartych na zasadzie dobrowolności uzgodnień określonych w protokole ustaleń z 2008 r., w połączeniu z nowowprowadzonymi przepisami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych dotyczącymi utworzenia kolegiów nadzoru nad transgranicznymi grupami bankowymi, a także nowych obowiązków w zakresie powiadamiania i wymiany informacji oraz wspólnego podejmowania decyzji. Drugą alternatywą byłoby ograniczenie wielkości istniejących transgranicznych grup bankowych, tak by sprawniej uporać się z sytuacjami kryzysowymi przy pomocy istniejących przepisów krajowych. Wady i zalety tego wariantu są oceniane ze szczególnym uwzględnieniem faktu, iż jego realizacja wymagałaby zmiany Traktatu i prowadziłaby do wzrostu kosztów usług bankowych.

Wczesna interwencja

Rozważa się warianty dotyczące trzech dużych obszarów polityki: opcje dotyczące uwzględnienia różnic między warunkami podejmowania działań przez organy nadzoru; opcje

dotyczące uwzględnienia różnic między dostępnymi narzędziami; oraz opcje dotyczące uwzględnienia rozbieżności między kompetencjami krajowymi a globalnym charakterem działalności bankowej.

W odniesieniu do progów warunkujących podjęcie działań przez organy nadzoru, rozważane są dwie alternatywy w stosunku do scenariusza podstawowego. Jedna z nich polegałaby na harmonizacji minimalnego zbioru wskaźników wczesnego ostrzegania oraz opracowaniu ram wspólnych ocen jako środków na tyle ułatwiających współpracę, że możliwe stanie się wspólne reagowanie, przy jednoczesnym utrzymaniu wystarczającego zakresu elastyczności i uznaniowości. Druga alternatywa obejmowałaby opracowanie szeregu sztywnych progów, których przekroczenie automatycznie wywołuje podjęcie działań przez organy nadzoru – tak by stworzyć jasne, pozbawione elementów uznaniowości ramy, w których następowałyby skoordynowane działania organów nadzoru.

W odniesieniu do różnic między narzędziami wczesnej interwencji, obok scenariusza podstawowego rozważane są dwa możliwe warianty. Jeden polegałby na uzupełnieniu narzędzi wymienionych w art. 136 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych dodatkowymi narzędziami, które w chwili obecnej nie są dostępne organom we wszystkich państwach członkowskich – należą do nich uprawnienia do zobowiązania instytucji do przedstawienia planu przywrócenia prawidłowej sytuacji finansowej, planu ewentualnej likwidacji jako środka ostrożności na wypadek możliwej upadłości grupy bankowej lub zwiększone uprawnienia przysługujące wobec kierownictwa banku. Drugi wariant alternatywny obejmowałby uzgodnienie wspólnego zbioru w pełni zharmonizowanych narzędzi wczesnej interwencji. Wariant ten posiada tę zaletę, iż podejście takie wyeliminowałoby różnice między poszczególnymi organami; wadą jest natomiast, iż jego wdrożenie mogłoby się okazać niezwykle trudne w obliczu zasadniczych różnic między systemami nadzoru, a także systemami prawnymi.

W odniesieniu do rozbieżności między kompetencjami krajowymi a globalnym charakterem działalności bankowej, scenariusz podstawowy oznaczałby oparcie się na protokole ustaleń z 2008 r., aczkolwiek planowane zmiany struktury nadzoru bankowego w Europie przewidują bardziej aktywną rolę mającego wkrótce powstać Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego. Alternatywą byłoby oparcie się na najnowszym zmianach, ale jednocześnie opracowanie przepisów, które wymagałyby od organów nadzoru podejmowania wspólnych decyzji na podstawie wspólnej oceny i wspólnego planu przywrócenia prawidłowej sytuacji finansowej, przedstawianego przez spółkę dominującą w imieniu całej grupy bankowej.

Procedury naprawcze

Rozważane są warianty w odniesieniu do rozwiązania problemów stwierdzonych w następujących pięciu dużych obszarach polityki: narzędzia postępowania naprawczego i warunki ich uruchamiania, rozbieżności między kompetencjami krajowymi a globalnym charakterem działalności bankowej, trudności szerszej natury (prawo spółek, prawo upadłościowe), finansowanie transgranicznych procedur naprawczych oraz ciągłość świadczenia usług bankowych.

W odniesieniu do narzędzi stosowanych w ramach procedur naprawczych i warunków ich uruchamiania, rozważa się opracowanie minimalnego zbioru narzędzi (takich jak uprawnienia do zorganizowania przejęcia przez podmiot z sektora prywatnego, uprawnienia do przeniesienia aktywów i pasywów do banku pomostowego lub banku zachowującego dobre aktywa, względnie banku likwidującego złe aktywa, wspomagana sprzedaż części

prowadzonej działalności nabywcy z sektora prywatnego, nacjonalizacja), pomyślanego w celu umożliwienia szybkiej i skutecznej interwencji organów prowadzących procedury naprawcze. Narzędzia takie mogłyby albo uzupełniać istniejące narzędzia krajowe (co byłoby prostszym rozwiązaniem, ale oznaczałoby utrzymanie różnic między instrumentami dostępnymi w poszczególnych krajach) albo też można by opracować zbiór wspólnych narzędzi dla wszystkich organów krajowych, z których korzystano by na tych samych zasadach (co pociągałoby za sobą konieczność dokonania znacznych zmian w krajowych przepisach dotyczących postępowania naprawczego).

W odniesieniu do rozbieżności między kompetencjami krajowymi a globalnym charakterem działalności bankowej, rozważa się opracowanie uzgodnień dotyczących współpracy między organami prowadzącymi procedury naprawcze (na podstawie zbioru prawnie wiążących zobowiązań), jak również między organami wymiaru sprawiedliwości (sądami i syndykami). Mogłoby to prowadzić do stworzenia ram służących koordynacji współpracy i wymiany informacji (w oparciu o nowe przepisy unijne) lub – co stanowiłoby ambitniejsze rozwiązanie – bardziej ukierunkowanej koordynacji postępowań krajowych dotyczących poszczególnych jednostek wchodzących w skład grupy przez wiodącego kuratora lub likwidatora. Rozważa się również możliwość (oraz związane z tym wyzwania) powierzenia organowi unijnemu (np. nowemu Europejskiemu Organowi Nadzoru Bankowego) zadań związanych ze stosowaniem procedur naprawczych w odniesieniu do transgranicznej instytucji finansowej.

W odniesieniu do wariantów dotyczących trudności szerszej natury rozważa się kwestię, czy konieczna jest zmiana prawa spółek, tak by umożliwić organom prowadzącym procedury naprawcze ograniczenie określonych praw akcjonariuszy (ale z zastrzeżeniem odpowiednich mechanizmów odszkodowawczych i odwoławczych), oraz czy należałoby też dokonać zmiany prawa upadłościowego, tak by na podstawie szczególnej procedury umożliwić przeprowadzenie postępowania naprawczego wobec banku znajdującego się w trudnej sytuacji, względnie wobec całej grupy bankowej. Rozważa się również, czy w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych niezbędne jest odrębne postępowanie w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, które zastępowałyby regulacje krajowe i umożliwiłoby zintegrowaną reorganizację lub likwidację tego rodzaju grupy. Również ta koncepcja pociągałaby za sobą istotne wyzwania.

W odniesieniu do finansowania transgranicznych procedur naprawczych rozważa się szereg możliwych, niewykluczających się wzajemnie wariantów, w tym wspieranie rozwiązań w zakresie finansowania przez sektor prywatny poprzez zmiany w prawie spółek i prawie upadłościowym, wprowadzenie ram ułatwiających wewnątrzgrupowe transfery aktywów po wszczęciu postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, zbadanie możliwości wykorzystania systemów gwarantowania depozytów w zakresie szerszym niż ich tradycyjna funkcja pokrywania zaistniałych strat, a także opracowanie publicznych systemów finansowania poprzez uzgodnienie jasnych mechanizmów podziału obciążeń.

Wreszcie, w odniesieniu do wspierania ciągłości świadczenia usług bankowych, rozważa się ewentualne środki wspierające stosowanie określonych narzędzi postępowania naprawczego. Obejmują one: zmiany prawa spółek i prawa upadłościowego celem zapewnienia ciągłości świadczenia usług w sytuacji podziału banku (w wyniku skorzystania z procedur naprawczych obejmujących takie rozwiązania jak bank pomostowy lub częściowe zbycie aktywów); krótkoterminowe ograniczenie praw do wypowiedzenia umów, tak by umożliwić organowi prowadzącemu procedury naprawcze przeniesienie części działalności do innej jednostki (takiej jak bank pomostowy) oraz skoordynowane ogłoszenie moratorium wobec całej grupy bankowej.

Niniejsza ocena skutków uzupełnia komunikat Komisji, który ma charakter konsultacyjny i otwarty w odniesieniu do możliwych wariantów działania wartych dalszej uwagi. Pogłębiona ocena skutków będzie niezbędna, jeżeli Komisja postanowi przedłożyć wnioski w sprawie konkretnych środków.