

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.5.2010
KOM(2010) 254 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

Bankowe fundusze naprawcze

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

Bankowe fundusze naprawcze

1. KONTEKST

W trakcie obecnego kryzysu rządy w Unii Europejskiej i na całym świecie udostępniły gigantyczne kwoty ze środków publicznych celem wsparcia swoich krajowych sektorów finansowych¹. Wsparcie to było konieczne do zapewnienia stabilności systemu finansowego i ochrony deponentów, a towarzyszyły mu środki służące ożywieniu gospodarki realnej. Ostatecznie prowadzi to jednak do nałożenia znacznego gospodarczego ciężaru na obecnych podatników, a także na przyszłe pokolenia².

Pieniądze podatników nie powinny już być nigdy więcej wykorzystywane do pokrywania strat ponoszonych przez banki – takie jest jasne polityczne przesłanie szczytu państw grupy G20 w Pittsburgu we wrześniu 2009 r., które znajduje również silne poparcie polityczne UE³. Komisja Europejska pracuje nad możliwościami osiągnięcia tego celu na co najmniej dwa uzupełniające się sposoby: i) poprzez ograniczenie prawdopodobieństwa upadłości banków dzięki wzmocnionemu nadzorowi makro- i mikroekonomicznemu, ulepszonym zasadom ładu korporacyjnego i zaostrzonym standardom regulacyjnym; oraz ii) poprzez zapewnienie, by – jeśli mimo powyższych środków dojdzie do upadłości – dostępne były właściwe narzędzia, w tym wystarczające środki finansowe, na potrzeby przeprowadzenia uporządkowanego i terminowego postępowania naprawczego. Ustanowienie funduszy naprawczych zasilanych przez sektor prywatny stanowi istotny element tych działań.

Komisja **popiera ustanowienie *ex ante* funduszy naprawczych** finansowanych z opłat nałożonych na banki⁴, mających ułatwić przeprowadzenie postępowania naprawczego w odniesieniu do upadających banków w sposób pozwalający uniknąć efektu domina i umożliwiających normalną likwidację banku w takich ramach czasowych, w których nie dochodzi do gwałtownej „wyprzedaży” aktywów (*principe de prevoyence*). Komisja jest zdania, że fundusze naprawcze stanowią niezbędny element zestawu obejmującego szereg różnych środków, który będzie stanowił część nowych unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej mających przyczynić się do złagodzenia obciążeń spoczywających na podatnikach i zminimalizowania – a najlepiej zupełnego wyeliminowania – konieczności sięgania w przyszłości po pieniądze podatników w celu ratowania banków.

¹ Według MFW bezpośrednie, finansowane ze środków publicznych koszty netto kryzysu wynoszą dla krajów uprzemysłowionych grupy G20 średnio 2,7 % PKB, aczkolwiek łączne kwoty wsparcia, do którego udzielenia się zobowiązano, w tym gwarancje i pozostałe zobowiązania warunkowe, sięgają średnio 25 % PKB.

² Przewiduje się, że dług publiczny w krajach uprzemysłowionych grupy G20 wzrośnie w latach 2008-2015 o blisko 40% (źródło: MFW).

³ Konkluzje Rady ECOFIN z dnia 18 maja 2010 r.

⁴ Stosowany w niniejszym komunikacie termin „bank” należy rozumieć jako obejmujący banki i firmy inwestycyjne, zgodnie z zakresem stosowania unijnych przepisów dotyczących sektora bankowego, tj. dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych 2006/48/WE.

W dobie coraz bardziej zintegrowanych i zglobalizowanych rynków finansowych kwestią o zasadniczym znaczeniu jest określenie sposobów skutecznego radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi w sektorze bankowym. Odnotowywana ostatnio na rynkach finansowych ekstremalna zmienność stanowi dobry przykład stopnia, do jakiego posunęła się już ich integracja. Bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są solidne i wiarygodne mechanizmy finansowania.

W swoim komunikacie z października 2009 r.⁵ Komisja jasno opowiedziała się za ustanowieniem nowych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej na szczeblu UE, zaprojektowanych z myślą o ułatwieniu kontrolowanych upadłości banków i zminimalizowaniu kosztów ponoszonych przez podatników. W przygotowanym przez służby Komisji dokumencie roboczym z kwietnia 2010 r.⁶ opłaty od banków wskazano jako jeden z możliwych sposobów na wniesienie przez banki wkładu w pokrycie kosztów kryzysu i zapobiegnięcie tego rodzaju sytuacjom w przyszłości. W dniu 9 maja 2010 r. Rada ECOFIN stwierdziła, że należy przyspieszyć prace nad mechanizmami zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz ich rozwiązywania.

Rośnie polityczne poparcie dla zastosowania również w sektorze finansowym **zasady „zanieczyszczający płaci”**, dobrze znanej w polityce dotyczącej ochrony środowiska, zgodnie z którą koszty ewentualnych przyszłych kryzysów finansowych miałyby ponosić podmioty odpowiedzialne za ich wywołanie. W szeregu krajów wprowadzono już – bądź proces ten właśnie trwa – specjalne opłaty od banków, różniące się w poszczególnych jurysdykcjach.

Kwestia tego rodzaju opłat będzie również wstępnie omawiana podczas czerwcowego spotkania ministrów państw grupy G20. Niniejszy komunikat będzie stanowił istotny wkład w tę dyskusję. UE powinna przewodzić wysiłkom grupy G20 na rzecz sformułowania globalnego podejścia i modelu, mając przy tym na uwadze zachowanie jednakowych warunków konkurencji na poziomie globalnym.

W niniejszym komunikacie przedstawiono stanowisko Komisji w kwestii możliwego wkładu sektora finansowego w pokrycie kosztów postępowania naprawczego w stosunku do upadających banków. Wyjaśniono w nim również miejsce, jakie bankowe fundusze naprawcze zajmują w całym zestawie narzędzi, które powinny zostać udostępnione na potrzeby zapobiegania sytuacjom kryzysowym w sektorze bankowym i zarządzania takimi sytuacjami. W niniejszym komunikacie przedstawiono również ogólne poglądy Komisji na temat szeregu istotnych kwestii, takich jak cel funduszy, ich ewentualna wielkość i warunki, na jakich mogą one zostać wykorzystane.

Komunikat ten nie dotyczy jednak żadnych opłat ani podatków, których celem jest odzyskanie funduszy publicznych zaangażowanych w trakcie obecnego kryzysu celem stabilizacji systemu bankowego bądź rozwiązanie problemu podejmowania nadmiernego ryzyka i spekulacji. Ocena takich środków powinna być kontynuowana równolegle jako przydatne uzupełnienie funduszy o charakterze zapobiegawczym, które są przedmiotem niniejszego komunikatu.

Utworzenie funduszy naprawczych wiąże się z wieloma wyzwaniami – w szczególności w odniesieniu do **obaw związanych z „pokusą nadużycia”**, które nasiliły się w wyniku działań

⁵ COM(2009) 561.

⁶ „Innovative Financing at a Global Level”, SEC(2010) 409 z 1.4.2010 r.

podejmowanych w trakcie kryzysu. Komisja przyznaje, że stanowi to poważny problem, który należy rozwiązać poprzez jasne i jednoznaczne stwierdzenie, że w pierwszym rzędzie to udziałowcy (do wysokości swojego wkładu) i wierzyciele (z wyjątkiem deponentów objętych systemami gwarancji depozytów) muszą ponosić konsekwencje upadłości banku i że **fundusze naprawcze nie mogą być wykorzystywane jako ubezpieczenie przed upadłością lub w celu ratowania upadających banków**, lecz aby ułatwić ich normalną likwidację. Krótko rzecz ujmując, bankowe fundusze naprawcze powinny – zgodnie z sugestiami MFW – być ściśle powiązane z przyszłym systemem postępowania naprawczego.

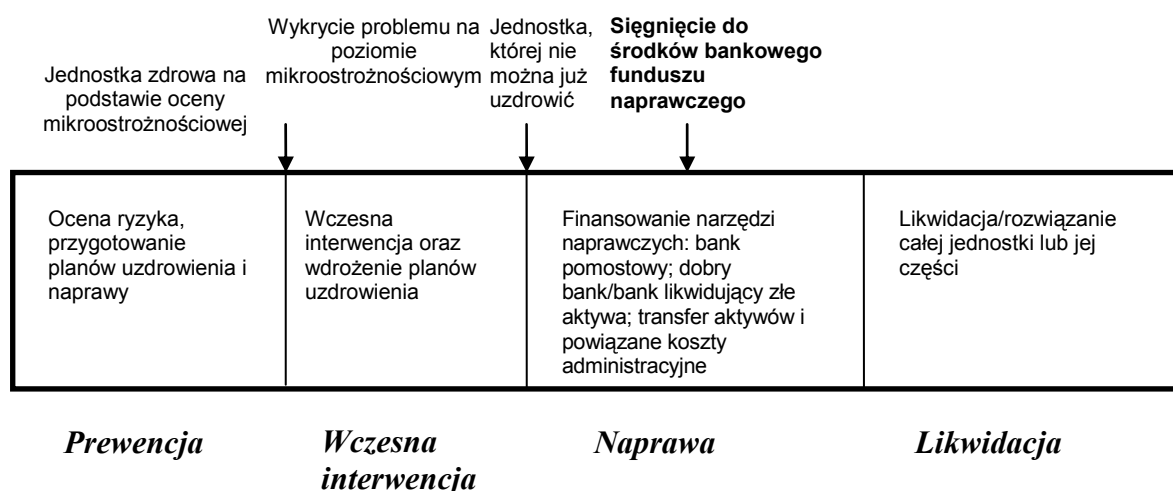
Ustanowienie bankowych funduszy naprawczych będzie stanowiło element nowych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Oznacza to koszty dla banków w momencie, gdy są one w trakcie wdrażania dodatkowych środków w odpowiedzi na kryzys. Komisja jest zdania, że zasadniczą kwestią jest pełne zrozumienie i staranna ocena łącznych skutków szeroko zakrojonego pakietu reform obejmującego opłaty, systemy gwarantowania depozytów i wymogi kapitałowe, a następnie odpowiednie wzajemne dostosowanie poszczególnych elementów tego pakietu reform. Konieczne jest zagwarantowanie takiego wyważenia kosztów, które pozwoli uniknąć zdlawienia ożywienia gospodarczego i wzrostu kosztów finansowania dla gospodarki realnej. Należy również uniknąć sytuacji, w której zwiększonymi kosztami działalności banków są po prostu obciążani ich klienci w formie wyższych opłat. Komisja dopilnuje, by wszystkie te aspekty zostały należycie uwzględnione w towarzyszącej ocenie skutków.

2. BANKOWE FUNDUSZE NAPRAWCZE JAKO ELEMENT RAM STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Ustanowienia bankowych funduszy naprawczych nie należy rozpatrywać w odosobnieniu, lecz jako element pakietu szerzej zakrojonych inicjatyw mających na celu wzmocnienie systemu finansowego w kontekście obecnego kryzysu. Prowadzone są obecnie prace nad fundamentalną reformą w zakresie regulacji rynków finansowych i nadzoru nad nimi, mające na celu znalezienie rozwiązań dla problemów, które uwypuklił kryzys bankowy. Komisja zaproponowała środki służące zaostreniu wymogów kapitałowych i zreformowaniu systemu nadzoru w UE, a w lipcu przedstawi wniosek mający na celu wzmocnienie istniejących systemów gwarantowania depozytów. Komisja uruchomi również wkrótce szeroko zakrojoną konsultację z myślą o wzmocnieniu ładu korporacyjnego w instytucjach finansowych, a w szczególności w bankach.

Znajomość szerszego kontekstu jest niezbędna przy podejmowaniu decyzji o tym, jaką rolę powinny pełnić fundusze naprawcze, na jakich zasadach powinny funkcjonować i jaką powinny mieć wielkość. Można oczekiwać, że szeroko zakrojona reforma ram działalności sektora finansowego, skoncentrowana na kwestii *zapobiegania*, może ograniczyć prawdopodobieństwo i ewentualne skutki upadłości banku, podczas gdy sprawniejsze procedury umożliwiające szybszą interwencję i skuteczne środki naprawcze powinny zmniejszyć koszty wszelkich stosowanych środków i ograniczyć domyślne gwarancje dla instytucji uważanych za „zbyt duże, by mogły zbankrutować”.

Wykres 1: Kiedy następowałoby uruchomienie funduszu naprawczego?



W październiku 2010 r. Komisja przyjmie plan działania określający harmonogram, konkretne środki, narzędzia oraz plany dotyczące kompletnych unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Odpowiednie wnioski ustawodawcze zarówno w zakresie środków i narzędzi zarządzania w sytuacji kryzysowej, jak i funduszy naprawczych Komisja planuje przedstawić na początku 2011 r.

Nowe ramy mają na celu udostępnienie organom państw członkowskich wspólnych narzędzi, które mogą być stosowane w sposób skoordynowany, tak by umożliwić szybkie i mające solidne podstawy prawne działania w przypadku istotnego zagrożenia upadłością banków, służące ochronie szeroko rozumianego systemu finansowego, uniknięciu obarczania kosztami podatników i zabezpieczeniu jednakowych warunków konkurencji. Celem będzie w szczególności zagwarantowanie istnienia rzeczywistej możliwości przeprowadzenia normalnej likwidacji każdego banku, niezależnie od jego wielkości i złożoności.

Stosowanie narzędzi naprawczych, którym towarzyszy finansowanie przez sektor prywatny, w przypadku bardzo dużych i złożonych instytucji finansowych może stanowić szczególne wyzwanie. Z tego względu konieczne są narzędzia alternatywne, które nie obejmowałyby wykorzystania funduszy publicznych. Mogłyby one być stosowane w szczególnych okolicznościach celem ustabilizowania sytuacji i uniknięcia wymuszonej i pospiesznej likwidacji, która w krótkim okresie mogłaby mieć negatywne skutki dla stabilności finansowej.

Na szczeblu międzynarodowym prowadzone są ważne prace nad możliwościami ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków upadłości tego rodzaju instytucji (ramka 1).

RAMKA 1: Postępowanie z dużymi i bardzo złożonymi instytucjami finansowymi, które znalazły się w trudnej sytuacji

Konieczne jest posiadanie wystarczającej pewności, że jednostkom znajdującym się w trudnej sytuacji można pomóc bez zagrażania stabilności finansowej lub wywołania zdarzenia o charakterze systemowym. Przedstawione poniżej narzędzia mogą uzupełniać ustanowione *ex ante* fundusze naprawcze i stanowić dla władz publicznych zbiór wystarczająco solidnych środków umożliwiających radzenie sobie w sytuacji, gdy duże i bardzo złożone instytucje

finansowe znajdują się w trudnej sytuacji.

Plany uzdrowienia i plany naprawcze

Zarówno na szczeblu UE (Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, CEBS), jak i międzynarodowym (Rada Stabilności Finansowej) prowadzone są prace nad projektami i testami planów **uzdrowienia** i planów **naprawczych** (grupa G20 wezwała do przygotowania tego rodzaju planów do końca 2010 r.), które będą stanowiły kluczowy element przyszłych unijnych ram zapobiegania kryzysom. Właściwe organy powinny mieć możliwość aktywnego stosowania istniejących lub, w razie konieczności, nowych uprawnień o charakterze prewencyjnym, tak by zapewnić możliwość – przed zaostrzeniem sytuacji kryzysowej – przeprowadzenia normalnej likwidacji banków. Zasadnicze znaczenie będą miały skuteczne ramy prawne w zakresie postępowania naprawczego.

Obniżenie wartości należności wierzycieli oraz zamiana długu na kapitał własny

Warianty szczególne dla instytucji obejmują **zamianę długu na kapitał własny** (na mocy decyzji administracyjnej bądź postanowień umownych⁷) lub **cięcie wartości należności** dotyczące wierzycieli podporządkowanych i niezabezpieczonych (z wyjątkiem deponentów), co ma służyć zapewnieniu odpowiedniej wysokości finansowania dla instytucji znajdującej się w trudnej sytuacji i utrzymania ciągłości jej działalności.

Prowadzona jest ożywiona debata w skali międzynarodowej nad możliwością wprowadzenia tego rodzaju środków. Mogłyby one również obejmować zmianę zasad ostrożnościowych celem wprowadzenia wymogu bądź zachęty do stosowania zamiennych instrumentów dłużnych (w ten sposób instytucje finansowe mogłyby się niejako same „ubezpieczyć”) lub przyznania właściwym organom uprawnień administracyjnych do dokonywania cięć wartości długu niepodlegającego zamianie lub do zamiany długu na kapitał własny. Dokapitalizowanie następujące na etapie poprzedzającym niewypłacalność w wyniku działania tego rodzaju mechanizmów mogłoby przyczynić się do ustabilizowania danej instytucji finansowej. Środki tego rodzaju miałyby oczywiście wpływ na koszty finansowania banków, ich strukturę kapitałową oraz praktyki rynkowe, ale pomogłyby one również zwiększyć dyscyplinę rynkową, gwarantując poniesienie przez niezabezpieczonych wierzycieli pełnych kosztów ryzyka związanego z dokonaną inwestycją. Aby mechanizmy te mogły funkcjonować w praktyce, konieczne byłoby usunięcie istotnych przeszkód prawnych i praktycznych; prowadzone są w tym zakresie dalsze prace.

3. POTRZEBA UNIJNEGO PODEJŚCIA W KWESTII BANKOWYCH FUNDUSZY NAPRAWCZYCH

Stopień integracji światowych rynków finansowych wymaga przyjęcia wspólnego podejścia – zarówno na szczeblu unijnym, jak i globalnym – w odniesieniu do kwestii ustanowienia bankowych funduszy naprawczych. Zgromadzone w trakcie obecnego kryzysu doświadczenia z transgranicznymi upadłościami wyraźnie pokazały, dlaczego konieczne są nowe mechanizmy zarządzania w sytuacji kryzysowej. Bezpośrednią odpowiedź UE na kryzys finansowy stanowiły wnioski ustawodawcze służące wzmocnieniu nadzoru

⁷ Przykładowo poprzez emisję kapitału warunkowego obejmującego zamianę długu na kapitał własny lub odpisy wartości. Szereg banków, w tym Lloyd's i Rabobank, dokonywało już emisji tego rodzaju instrumentów.

makroekonomicznego oraz mechanizmów nadzoru transgranicznego poprzez ustanowienie nowych organów, co stanowiło wyraz uznania konieczności bliższej współpracy. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami bieżący nadzór pozostanie w gestii organów krajowych, co jest spójne z kompetencjami budżetowymi państw członkowskich. Ta koncepcja utrzymania zasadniczo zdecentralizowanego systemu nadzoru jest jednak w dużej mierze uzależniona od wysokiego poziomu zaufania między organami oraz współpracy na łonie nowych europejskich organów nadzoru; przyniesie ona pełne efekty jedynie jeżeli zostanie podbudowana solidnymi ramami transgranicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej, wspieranymi z kolei przez wiarygodne rozwiązania dotyczące finansowania.

Połączenie środków w ramach jednego funduszu naprawczego, obejmującego całą Unię, przyniosłoby zasadniczo jednoznaczne korzyści w postaci: większej dywersyfikacji ryzyka; osiągnięcia korzyści skali; zmniejszenia kwoty, która byłaby przedmiotem podziału obciążeń; stworzenia właściwych zachęt do współpracy; przyspieszenia procesów decyzyjnych; oraz zapewnienia jednakowych warunków konkurencji. Odpowiadałoby ono również lepiej ogólnounijnemu charakterowi rynków bankowych, w szczególności w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych.

Komisja przyznaje jednak, że przy braku zintegrowanych unijnych ram nadzoru i zarządzania w sytuacji kryzysowej niezwykle trudne byłoby ustanowienie jednego unijnego funduszu naprawczego. Europejskie podejście do kwestii ustanowienia bankowych funduszy naprawczych powinno odzwierciedlać szerszą koncepcję w zakresie mechanizmów nadzoru.

Dlatego też właściwym pierwszym krokiem mogłoby być stworzenie systemu opartego na ustanowieniu zharmonizowanej sieci funduszy krajowych, z których każdy byłby powiązany z odpowiednim zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej⁸. Rozwiązania te stanowiłyby pierwszy krok i zostałyby poddane przeglądowi do roku 2014⁹ w celu stworzenia zintegrowanego unijnego mechanizmu zarządzania w sytuacji kryzysowej i mechanizmu nadzoru, a w dłuższej perspektywie również unijnego funduszu naprawczego.

Większa jasność i lepsze wzajemne zrozumienie między zaangażowanymi organami dzięki bardziej solidnym mechanizmom finansowania będą miały również zasadnicze znaczenie dla zachęcenia organów do pełnej współpracy w przypadkach transgranicznych upadłości banków, co z kolei stanowiłoby istotną podbudowę dla skutecznych transgranicznych mechanizmów zarządzania w sytuacji kryzysowej.

Jeśli nie dojdzie do przyjęcia unijnej koncepcji bankowych funduszy naprawczych, może to prowadzić do jednostronnego nakładania odpowiednich opłat w wymiarze krajowym, co grozi zakłóceniami konkurencji między rynkami bankowymi w poszczególnych krajach. W przypadku banków działających w skali transgranicznej mogłoby to również prowadzić do wielokrotnego obciążania opłatami. Różniące się podejścia w odniesieniu do mechanizmów finansowania przez sektor prywatny mogą ponadto utrudniać skuteczne radzenie sobie z sytuacjami kryzysowymi lub wykorzystanie narzędzi naprawczych, jeżeli fundusze finansowane przez sektor prywatny będą istniały jedynie w niektórych państwach

⁸ Podejście to uwzględnia fakt, że w niektórych państwach członkowskich istnieją już odpowiednie fundusze naprawcze.

⁹ W przedłożonym wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego ustanowienia Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego rok 2014 stanowi przewidywaną datę przeglądu nowego organu nadzoru.

członkowskich i osiągnięcie porozumienia co do podziału kosztów okaże się bardzo skomplikowane, czy wręcz niemożliwe.

Z powyższych względów **podejście unijne stanowi właściwy krok naprzód**, przy poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności określonych w art. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jedynie działanie na szczeblu UE daje gwarancję objęcia grup bankowych działających w więcej niż jednym państwie członkowskim podobnymi wymogami w zakresie funduszy naprawczych, a tym samym zapewnienia zasadniczo jednakowych warunków konkurencji, a także pozwala uniknąć nieuzasadnionych kosztów przestrzegania przepisów w przypadku działalności transgranicznej oraz wspiera dalszą integrację w ramach rynku wewnętrznego. Podejście to powinno również zapewnić – w stosownych przypadkach – spójność z obowiązującymi przepisami unijnymi. Tego rodzaju działanie na szczeblu UE wzmocniłoby także stabilność finansową w Unii.

4. FINANSOWANIE BANKOWEGO FUNDUSZU NAPRAWCZEGO, ZAKRES JEGO WYKORZYSTANIA ORAZ ZARZĄDZANIE FUNDUSZEM

W niniejszym rozdziale omówiono trzy główne aspekty omawianych funduszy naprawczych: finansowanie (4.1); zakres i wielkość (4.2) oraz zarządzanie (4.3).

4.1. Finansowanie bankowych funduszy naprawczych

Projekt mechanizmu finansowania funduszu powinien mieć na uwadze osiągnięcie dwóch celów: i) pozyskanie niezbędnych kwot odpowiadających sposobowi wykorzystania funduszu (tj. prawdopodobieństwo i koszty postępowania naprawczego); ii) dokonanie tego w sposób, który stanowi jednocześnie zachętę do właściwego zachowania, zmniejszającego ryzyko konieczności uruchomienia postępowania naprawczego. Istnieją zasadniczo trzy główne parametry: wkład w finansowanie funduszu może zależeć od wysokości zobowiązań danej instytucji, wysokości jej aktywów lub wysokości jej zysków.

- **Aktywa banków** stanowią dobry wskaźnik podejmowanego przez nie ryzyka. Mogą one również dość dokładnie odzwierciedlać prawdopodobieństwo upadłości banku, a tym samym konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego¹⁰. Pośrednio aktywa mogłyby stanowić wskaźnik kwoty, jaka musiałaby ewentualnie zostać wydatkowana w ramach postępowania naprawczego prowadzonego wobec danego banku. Aktywa banków są już jednak objęte ostrożnościowymi, ważonymi ryzykiem wymogami kapitałowymi w postaci narzutów kapitałowych. Nałożenie opłaty uzależnionej od aktywów mogłoby zatem oznaczać dodatkowy wymóg kapitałowy i musiałoby zostać starannie rozważone w kontekście prowadzonych aktualnie prac nad szerszymi reformami wymogów kapitałowych.
- **Zobowiązania banków**¹¹ wydają się najbardziej właściwym wskaźnikiem kwot, jakie mogą okazać się potrzebne w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania

¹⁰ Jeśli posłużyć się terminami stosowanymi w regulacjach dotyczących bankowości, oznaczałoby to oparcie się na istniejącej możliwości monitorowania ryzyka związanego z aktywami celem oceny zarówno prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania (ang. *Probability of Default*, PD), jak i straty z tytułu niewykonania zobowiązania (ang. *Loss Given Default*, LGD), tak by oszacować względną wysokość opłat.

¹¹ Wykorzystanie wysokości zobowiązań banku jako podstawy obliczenia kwoty opłaty to podejście preferowane przez MFW.

naprawczego wobec banku. Koszty postępowania naprawczego będą najprawdopodobniej wynikać z konieczności wsparcia określonych zobowiązań (z wyjątkiem kapitału własnego i zabezpieczonych zobowiązań, np. depozytów). Zobowiązania banków jednak mogą stanowić gorszy wskaźnik zastępczy ilustrujący stopień podejmowanego przez nie ryzyka.

- Oprócz opłat powiązanych z pozycjami bilansu banku, opłaty mogłyby również zostać powiązane z jego **zyskami i z wypłacanymi pracownikom premiami**, stanowiącymi wskaźnik wielkości banku i w większym stopniu odzwierciedlającymi zasadę „zanieczyszczający płaci”¹². Zyski oraz premie mogą jednak nie być ściśle skorelowane z wysokością funduszy wymaganych na potrzeby przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec danego banku lub z prawdopodobieństwem jego upadłości.

Komisja dokonuje obecnie starannej oceny, która ze wspomnianych wyżej podstaw obliczeń byłaby najwłaściwsza z punktu widzenia finansowania bankowego funduszu naprawczego. Niezależnie od ostatecznie wybranej podstawy obliczeń Komisja uważa, że powinna ona być zgodna przynajmniej z poniższymi zasadami: a) uniknięcie wszelkich form arbitrażu; b) odzwierciedlenie odpowiedniego ryzyka; c) uwzględnienie systemowego charakteru niektórych instytucji finansowych; d) przyjęcie za punkt wyjścia kwot, jakie ewentualnie będą musiały zostać wydatkowane, jeżeli postępowanie naprawcze okaże się konieczne; oraz e) uniknięcie zakłóceń konkurencji.

Istotną kwestię stanowi również rozstrzygnięcie, czy środki finansowe muszą być pobierane *ex ante* czy też mogą być wnoszone *ex post*. **Komisja uważa, że fundusze naprawcze powinny być zasilane z opłat pobieranych od banków *ex ante*.** Fundusze finansowane w całości na zasadzie środków wnoszonych *ex post* mogą oznaczać konieczność wstępnego finansowania ze środków publicznych, a tym samym mogą zwiększać ryzyko szerszych negatywnych skutków gospodarczych związanych z upadłościami banków. Takie podejście może działać procyklicznie, prowadząc do dodatkowych obciążeń dla budżetów publicznych w trakcie kryzysu finansowego, kiedy to władze mają stosunkowo najmniejsze możliwości wyasygnowania dodatkowych środków¹³.

4.2. Zakres wykorzystania i wielkość funduszy

Zadanie bankowych funduszy naprawczych będzie polegać na wniesieniu wkładu w finansowanie procedur uporządkowanej naprawy instytucji finansowych, które znalazły się w trudnej sytuacji. Środki funduszy powinny być dostępne na potrzeby procedur naprawy banków niezależnie od ich wielkości i stopnia wzajemnego powiązania z innymi jednostkami, ale należy jednoznacznie wykluczyć możliwość ich wykorzystania do celów ratowania instytucji finansowych. Na obecnym etapie nie wydaje się właściwe rozszerzenie zakresu stosowania funduszy naprawczych na inne instytucje finansowe, takie jak fundusze inwestycyjne lub przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe. Wprawdzie również one są aktywnymi uczestnikami rynku finansowego, ale charakteryzuje je szereg cech, które komplikowałyby zastosowanie w stosunku do tych podmiotów podobnego systemu naprawczego jak w przypadku banków. Fundusze naprawcze nie mają wprawdzie służyć do dokapitalizowania banków, jednak będą musiały być wyposażone w środki wystarczające do pokrycia szeregu

¹² Niektóre państwa członkowskie wprowadziły w ostatnim czasie podatki od premii dla pracowników. Podatki te mają inny charakter niż omawiana w niniejszym komunikacie opłata od banków.

¹³ Jednakże w przypadku gdy środki funduszy finansowanych *ex ante* miałyby się okazać niewystarczające do pokrycia kosztów postępowania naprawczego, fundusze naprawcze musiałyby zostać wsparte przez odpowiednio wiarygodne alternatywne mechanizmy finansowania.

różnych kosztów związanych z procedurami naprawczymi. Zastosowane podejście musi być przy tym dostosowane do jednostek różnej wielkości i o różnym profilu.

Wielkość funduszu będzie uzależniona od tego, jakie rodzaje instytucji finansowych zostaną objęte ramami rozwiązywania sytuacji kryzysowych, a także będzie musiała uwzględniać kontekst planowanych szerszych reform sektora finansowego.

RAMKA 2: Koszty jakich działań miałby pokrywać bankowy fundusz naprawczy?

Podejmowane przez właściwe organy działania służące przeprowadzeniu uporządkowanych procedur naprawczych w odniesieniu do banku mogą się wiązać z wieloma różnymi kosztami. Dobrze zaprojektowane ramy postępowania naprawczego powinny zasadniczo zobowiązywać właściwy organ do udzielenia wsparcia instytucjom znajdującym się w trudnej sytuacji przy jak najniższych kosztach gospodarczych i społecznych, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatowymi, w tym dotyczącymi pomocy państwa. Poniżej przedstawiono przykłady różnych działań, których koszty mogłyby zostać pokryte przez fundusz naprawczy:

- **Finansowanie banku pomostowego** (przy założeniu że organ odpowiedzialny za postępowanie naprawcze dokonuje przejęcia banku) celem umożliwienia kontynuacji działalności przez niewypłacalną instytucję. Mogłoby to np. obejmować udostępnienie finansowania pomostowego i/lub gwarancji.
- **Finansowanie pełnego lub częściowego transferu aktywów i/lub zobowiązań** instytucji znajdującej się w trudnej sytuacji na osobę trzecią. Koszty mogłyby obejmować gwarancję w odniesieniu do aktywów (np. podział strat z potencjalnym nabywcą „złych aktywów”) i/lub finansowanie lub gwarancja przejęcia zobowiązań na określony okres celem podtrzymania zaufania na rynkach i uniknięcia ryzyka masowego egzekwowania zobowiązań przez wierzycieli banku.
- **Finansowanie podziału banku na „dobry bank” i bank likwidujący złe aktywa.** Koszty ponoszone przez fundusz mogłyby obejmować tymczasowe nabycie złych aktywów i zarządzanie nimi oraz udostępnienie finansowania pomostowego dobremu bankowi.
- **Pokrycie kosztów administracyjnych, honorariów prawników i doradców**, jak również kosztów utrzymania pewnych podstawowych funkcji banku takich jak systemy płatnicze.

W trakcie obecnego kryzysu wsparcie udzielone przez rządy na rzecz sektora bankowego osiągnęło poziom stanowiący znaczny odsetek unijnego PKB. Fundusze naprawcze będące przedmiotem niniejszego komunikatu nie powinny osiągnąć takich rozmiarów, ponieważ ich zasadniczy cel polega na tym, by uprzedzić konieczność interwencji rządu mającej na celu ratowanie banków. Zdaniem Komisji szczególnie istotne jest, aby ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej gwarantowały, by wszelkie straty wynikające z upadłości banku były w pierwszym rzędzie ponoszone przez udziałowców, wierzycieli podporządkowanych i niezabezpieczonych, zanim udostępnione zostaną środki funduszu naprawczego. Komisja określi swoje stanowisko w odniesieniu do odpowiedniej docelowej wielkości funduszy po przeprowadzeniu dalszej szczegółowej analizy ilościowej oraz obszernej oceny skutków. Przykłady w ramce 3 zamieszczono w celach informacyjnych i ilustrują one zakres możliwych docelowych wielkości w oparciu o najnowsze inicjatywy.

RAMKA 3: Skutki pod względem kosztów w przypadku najnowszych inicjatyw na rzecz utworzenia funduszy

Niektóre kraje podjęły już decyzje o nałożeniu opłat na banki, których jedynym celem miałyby być finansowanie specjalnych funduszy. Szczególne cele, jak również finansowe skutki tych funduszy są jednak różne:

- w Niemczech prowadzone są prace nad wprowadzeniem systemowej opłaty od banków, która miałaby trafiać do funduszu stabilizacyjnego służącego finansowaniu działań podejmowanych w ramach specjalnego systemu naprawczego. Szczegóły dotyczące koncepcji opłaty, wielkości funduszu oraz sposobu inwestowania i wykorzystywania środków funduszu muszą jeszcze zostać dopracowane, zakłada się jednak, że opłata mogłaby przynieść roczne wpływy do funduszu rzędu 1 mld EUR.

- Szwecja utworzyła niedawno „fundusz stabilizacji” banków, którego celem jest finansowanie działań mających przeciwdziałać ryzyku poważnych zaburzeń szwedzkiego systemu finansowego¹⁴. W ciągu 15 lat fundusz ten ma osiągnąć wielkość odpowiadającą 2,5 % PKB. Będzie on zasilany z opłaty stabilizacyjnej wnoszonej przez banki i pozostałe instytucje kredytowe, wynoszącej 0,036 % rocznie i nakładanej na określoną część zobowiązań instytucji finansowej (z wyjątkiem kapitału własnego i niektórych podporządkowanych papierów dłużnych).

- Na podstawie doświadczeń wyniesionych z poprzednich kryzysów MFW wskazał¹⁵, że około 2-4 % PKB powinno wystarczyć do odpowiedniego zaopatrzenia funduszu w środki (co odpowiada bezpośrednim kosztom obecnego kryzysu bankowego), w zależności od względnej wagi sektora finansowego w gospodarce.

W szeregu państw członkowskich zadaniem systemów gwarantowania depozytów jest już finansowanie transferu depozytów z upadającej instytucji¹⁶. Zdaniem Komisji wykorzystanie systemów gwarantowania depozytów do celów procedur naprawczych powinno być ograniczone do kwoty, która byłaby niezbędna do wypłaty zabezpieczonych depozytów. Koszty przekraczające ten limit powinny być ponoszone przez fundusze naprawcze. Przy projektowaniu tych systemów należy również zadbać o uniknięcie pokrywania się ich zakresu.

4.3. Zarządzanie bankowymi funduszami naprawczymi

Biorąc pod uwagę fakt, że wielkość bankowego funduszu naprawczego może się okazać znaczna w większości gospodarek państw członkowskich, zasady zarządzania tego rodzaju funduszem nabierają zasadniczego znaczenia. Wkład banków w pokrycie kosztów przyszłych postępowań naprawczych mogłby być wnoszony albo do budżetu ogólnego albo do specjalnego funduszu. Niektóre państwa członkowskie mogłyby być zainteresowane

¹⁴ Zakres zastosowania tego funduszu należy rozumieć szerzej niż w przypadku bankowych funduszy naprawczych omawianych przez Komisję.

¹⁵ „A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector”, sprawozdanie śródkresowe dla grupy G-20, kwiecień 2010 r.

¹⁶ W trakcie obecnego kryzysu finansowego odnotowano przykłady uporządkowanej upadłości banku z wykorzystaniem systemu gwarantowania depozytów. Możliwe koszty związane z upadłością małych i średniej wielkości banków to przykładowo 1,5 mld GBP w przypadku Dunfermline Building Society oraz 14 mld GBP w przypadku Bradford & Bingley.

przeznaczeniem tych wpływów na potrzeby redukcji deficytu publicznego. Jednakże w dłuższej perspektywie rezygnacja z ustanowienia specjalnych funduszy naprawczych mogłaby prowadzić do zwiększonego uzależnienia sektora finansowego od środków publicznych w przypadku wystąpienia nowych kryzysów, a także wzmacniać ryzyko pokusy nadużycia wiążącej się z problemem instytucji, które są „zbyt duże, by mogły zbankrutować”. Oprócz tego zawsze będzie istniało ryzyko, że z biegiem czasu opłaty wnoszone do budżetu ogólnego mogą zostać wykorzystane do innych celów.

Dlatego też Komisja stoi na stanowisku, że bankowe fundusze naprawcze powinny pozostać oddzielone od budżetu krajowego, a ich celem powinno być wyłącznie pokrycie kosztów procedur naprawczych.

Ze względów praktycznych zarządzanie bankowym funduszem naprawczym powinno zostać powierzone organom, które byłyby odpowiedzialne za przeprowadzanie postępowań naprawczych wobec instytucji finansowych i posiadałyby status niezależnych organów wykonawczych. Przyznanie nowych uprawnień dotyczących alokacji środków funduszu wymagać będzie określenia jasnego podziału odpowiedzialności. Funkcjonalna niezależność od rządu pozwoliłaby zagwarantować wykorzystywanie funduszy wyłącznie na potrzeby finansowania działań naprawczych. Szczegóły rozwiązań dotyczących zarządzania muszą jeszcze zostać dopracowane. W tym kontekście dla kwestii zarządzania funduszem szczególnie istotne są trzy zagadnienia:

i) jak powinny być deponowane zgromadzone środki; ii) na jakich warunkach środki powinny być wykorzystywane na potrzeby postępowań naprawczych wobec banków; oraz iii) jak dokonywać podziału kosztów ponoszonych przez poszczególne fundusze krajowe w przypadku postępowania naprawczego o charakterze transgranicznym?

- (i) Środki funduszu powinny być inwestowane w dobrze zdywersyfikowany geograficznie portfel aktywów niebankowych o wysokiej płynności oraz o niskim ryzyku kredytowym i rynkowym, w sposób stanowiący wsparcie dla gospodarki realnej.
- (ii) Jeśli chodzi o wykorzystanie środków, Komisja zamierza ustanowić zharmonizowane ramy dla postępowań naprawczych, które powinny służyć uniknięciu różnic wynikających ze sposobu stosowania przez organy krajowe uprawnień i narzędzi naprawczych, a tym samym ograniczyć zakłócenia konkurencji. Będą one określały, kiedy i w jaki sposób możliwe jest sięgnięcie po środki funduszu.
- (iii) W odniesieniu do rozwiązań mających zastosowanie w przypadku postępowania naprawczego o charakterze transgranicznym Komisja zamierza przedłożyć wnioski dotyczące wprowadzenia jasnych zasad w zakresie wymaganej koordynacji. Centralnym elementem tych rozwiązań mogłyby być kolegia reprezentujące organy odpowiedzialne za postępowania naprawcze, które umożliwiłyby podejmowanie wspólnych decyzji dotyczących przygotowań do przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec transgranicznej grupy bankowej pod nadzorem instytucji takiej jak przyszły Europejski Organ Nadzoru Bankowego, którego utworzenie zaproponowała Komisja. Tego rodzaju plany dotyczące postępowania naprawczego, oparte na jasnych, określonych w przepisach prawnych zasadach, obejmowałyby również dyskusje nad sprawiedliwym podziałem obciążeń oraz nad dzieleniem się kosztami przez fundusze naprawcze finansowane przez sektor prywatny.

Wykorzystanie bankowych funduszy naprawczych musi również następować przy **poszanowaniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa**. Ostateczne ujęcie operacyjnych aspektów funduszy naprawczych będzie musiało w należytej mierze uwzględniać potencjalne aspekty związane z pomocą państwa. Interwencje z wykorzystaniem funduszy naprawczych będą zatem musiały następować w sposób, który ułatwi ocenę ich zgodności, w szczególności w odniesieniu do rodzaju udzielonej pomocy, odpowiedniego podziału obciążeń oraz unikania nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji.

5. KOLEJNE KROKI

Niniejszy komunikat stanowi wkład w dyskusję nad opłatami od banków i funduszami naprawczymi, która jest prowadzona w kontekście przyszłych spotkań grupy G20. Aby zapobiec powstaniu rozbieżnych koncepcji krajowych, istotne jest jak najszybsze osiągnięcie szerokiego porozumienia – zarówno w obrębie UE, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej – w odniesieniu do głównych zasad i kierunków działań w tej kwestii.

Komisja wzywa Radę Europejską, która będzie obradować w dniu 17 czerwca 2010 r., do zatwierdzenia przedstawionych w niniejszym komunikacie zasad oraz ścieżki dalszych działań, a także do wezwania przedstawicieli UE będących członkami grupy G20 do poparcia tego stanowiska na kolejnych spotkaniach grupy.

Kolejnym krokiem Komisji w kontekście tworzenia kompleksowych ram regulujących zapobieganie sytuacjom kryzysowym i zarządzanie w takich sytuacjach będzie przedstawienie w październiku 2010 r. komunikatu, w którym określony zostanie ogólny plan działań, a także szczegółowe i obszerne plany w zakresie opracowania nowych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej, wraz z oceną przydatności poszczególnych narzędzi mających zapewnić włączenie wierzycieli na wczesnym etapie postępowania naprawczego (np. poprzez obniżenie wartości ich należności). **Komisja planuje przyjąć wnioski ustawodawcze w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej i funduszy naprawczych na początku 2011 r.**