

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”**

COM(2010) 254 wersja ostateczna

(2011/C 107/03)

Sprawozdawczyni: **Lena ROUSSENOVA**

Dnia 26 maja 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 i Europejskiego Banku Centralnego „Bankowe fundusze naprawcze”*

COM(2010) 254 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2011 r.

Na 469. plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 193 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 **EKES podziela główną troskę Komisji o to, by pieniądze podatników nie zostały już nigdy więcej wykorzystane do pokrywania strat ponoszonych przez banki, oraz wyraża w zasadzie poparcie dla ustanowienia zharmonizowanej sieci krajowych bankowych funduszy naprawczych finansowanych *ex ante* powiązanych ze zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego. Niemniej EKES jest przekonany, że ustanowienie funkcjonalnego systemu bankowych funduszy naprawczych wymaga uprzedniego poczynienia przez państwa członkowskie uzgodnień w sprawie przyjęcia wspólnych metod i jednolitych zasad pozwalających uniknąć zakłóceń konkurencji.** Obecne oznaki wydają się sprawiać odmienne wrażenie. Całkiem spora liczba państw członkowskich już uruchomiła lub planuje uruchomić środki fiskalne w celu podreperowania swoich nadwątlonych budżetów lub wzmocnienia swoich rynków: już powstały nierówne warunki konkurencji. Oceniając realistycznie bieżącą sytuację i pamiętając o doświadczeniach z przeszłości, **trudno ufać, że rychło znajdzie się jakieś rozwiązanie.** Być może bardziej stopniowe podejście pozwoliłoby z czasem zmniejszyć przynajmniej niektóre z tych rozbieżności.

1.2 Jeśli chodzi o **konkurencję**, utrzymanie jej równych warunków na poziomie krajowym, europejskim i ogólnosięwiatowym zawsze powinno być nadrzędnym celem. System bankowych funduszy naprawczych w formie proponowanej obecnie może wywierać destrukcyjny wpływ na poziomie krajowym, gdyż dotyczy jedynie części sektora finansowego, i na poziomie UE, ponieważ nakłada nowe opłaty na niektóre z już osłabionych sektorów krajowych, a także na poziomie globalnym, gdyż osiągnięcie konsensusu na forum G-20 wydaje się mało prawdopodobne.

1.3 **Główna obawa wiąże się z sytuacją makroekonomiczną.** Wszystkie władze krajowe i międzynarodowe wywierają presję na sektor bankowy, aby złagodził sytuację, kredytuując

w większym stopniu gospodarkę realną. Nowe zasady ostrożnościowe, nowe wymogi kapitałowe i nowe podatki są – jak się szacuje – konieczne, a władze powinny dążyć do wypracowania rozsądnej równowagi między nierządkiem **sprzecznymi potrzebami kapitału na rzecz wsparcia budżetu państwa a potrzebami gospodarki realnej.** Obecnie system bankowych funduszy naprawczych jest zbyt ogólnikowy, by można było dokonać jakichkolwiek dokładnych obliczeń w celu zapewnienia koniecznych inwestycji w produkcję, wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Trudno zapewnić obustronne korzyści bez odpowiedniego ustalenia priorytetów i konkretnego planu wdrażania każdego etapu proponowanego systemu bankowych funduszy naprawczych.

1.4 EKES uważa, że zanim podjęte zostaną jakiegokolwiek kroki zmierzające do nałożenia opłat na banki, Komisja powinna przeprowadzić dokładną ocenę łącznych skutków wprowadzenia opłat i bankowych funduszy naprawczych oraz uwzględnić nasze obawy wyrażone powyżej, zwłaszcza w pkt 1.3. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu bankowych funduszy naprawczych wymaga oszacowania, ile kosztowałby cały system, w jakim zakresie wywierałby on wpływ na potencjał kredytowy sektora bankowego oraz kiedy system bankowych funduszy naprawczych stanie się dostatecznie silny lub osiągnie swoją docelową wielkość. EKES zaleca dostosowanie tych szacunków do najgorszego scenariusza, ażeby upewnić się, że system ten będzie realistyczny i funkcjonalny w okresie kryzysu, kiedy bankom trudno będzie wnieść swój wkład finansowy do bankowych funduszy naprawczych, a jednocześnie będzie to czas, w którym środki z tych funduszy będą potrzebne.

## 2. Wstęp

2.1 Komisja Europejska z zadowoleniem przyjęła przesłanie szczytu państw grupy G-20 w Pittsburgu we wrześniu 2009 r., w którym stwierdza się, że pieniądze podatników nie powinny już być nigdy więcej wykorzystywane do pokrywania strat ponoszonych przez banki. Komisja także pracuje nad możliwościami osiągnięcia tego celu na co najmniej dwa uzupełniające się sposoby:

- a) poprzez ograniczenie prawdopodobieństwa upadłości banków dzięki wzmocnionemu **nadzorowi makro- i mikroekonomicznemu, ulepszonym zasadom ładu korporacyjnego i zaostrzonym standardom regulacyjnym**;
- b) 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.**

2.2 W komunikacie COM (2010) 254 wersja ostateczna wyjaśniono stanowisko Komisji w kwestii możliwego wkładu sektora finansowego w pokrycie kosztów postępowania naprawczego w stosunku do upadających banków w ramach całego zestawu narzędzi udostępnianych na potrzeby zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania takimi sytuacjami. Komisja uważa, że ustanowione *ex ante* bankowe fundusze naprawcze, finansowane z opłat nałożonych na banki, powinny być elementem ram stabilności finansowej i pakietu szerzej zakrojonych reform systemu finansowego skoncentrowanych na kwestiach prewencyjnych. Uznawane są one za odpowiedni instrument w przypadku interwencji oraz konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec upadających banków w sposób, który minimalizuje koszty upadłości banku ponoszone przez społeczeństwo. W komunikacie objaśniono cel, ewentualną wielkość i warunki, na jakich bankowe fundusze naprawcze mogłyby być ustanawiane.

2.3 Celem Komisji Europejskiej jest wprowadzenie unijnego podejścia do bankowych funduszy naprawczych, a ostatecznie stworzenie jednego funduszu naprawczego, obejmującego całą Unię, co jest rozwiązaniem wysoce pożądanym. Komisja przyznaje jednak, że **wobec braku zintegrowanych unijnych ram nadzoru i zarządzania w sytuacji kryzysowej** niezwykle trudne byłoby ustanowienie jednego unijnego funduszu naprawczego. **Dlatego też uważa się, iż właściwym pierwszym krokiem mogłoby być stworzenie systemu opartego na ustanowieniu zharmonizowanej sieci krajowych funduszy naprawczych *ex ante*, z których każdy byłby powiązany z odpowiednim zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej.**

2.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje wszelkie wnioski, których celem jest wzmocnienie sektora finansowego i zapobieganie wystąpieniu kryzysów w przyszłości, toteż w tym kontekście pochwała **co do zasady** inicjatywę i zalecenia Komisji dotyczące unijnego podejścia do bankowych funduszy naprawczych, o którym mowa w komunikacie COM (2010) 254 wersja ostateczna, ale jednocześnie wyraża zaniepokojenie niektórymi kwestiami. EKES zdaje sobie sprawę, że na tym etapie niektóre z inicjatyw mogą nie mieć zastosowania do niektórych państw członkowskich i nie być dla nich akceptowalne, a inne wymagają ponownego rozważenia, dodatkowej analizy i objaśnień.

2.5 Nowe ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej i zapobiegania sytuacjom kryzysowym mają zapewnić państwom członkowskim, w przypadku istotnego zagrożenia

upadłością banków, wspólne narzędzia, które mogą być stosowane w sposób skoordynowany, tak by chronić szeroko rozumiany system finansowy, unikać obarczania kosztami podatników i zabezpieczać jednakowe warunki konkurencji. Oczekuje się, że takie **wspólne narzędzia naprawcze** zagwarantują **rzeczywistą możliwość przeprowadzenia kontrolowanej likwidacji każdego banku, niezależnie od jego wielkości i złożoności.** Koncepcja **rozmiaru** jest istotna. Choć w zasadzie „wszystkie” kontrolowane likwidacje powinny być objęte systemem gwarancji, ważne jest **zdefiniowanie koncepcji upadłości „istotnej” lub „na dużą skalę”.** Wyzwaniem mogą okazać się **bardzo duże i złożone instytucje finansowe** (np. grupy międzynarodowe, które nie muszą być w całości europejskie lub posiadać siedziby w Europie). Upadłości na większą skalę mogą wymagać odmiennego podejścia, potencjalnie związanego z utrzymaniem ciągłości działalności podmiotu prawnego podczas procedury restrukturyzacji, odpisania długu i rozmycia akcjonariatu. Dodatkowe środki pochodzące z funduszu mogą okazać się niezbędnym elementem pakietu środków naprawczych.

2.6 W dniu 20 października 2010 r. Komisja przyjęła plan działania określający harmonogram, środki, narzędzia oraz plany dotyczące kompletnych unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Wiosną 2011 r. mają zostać przedstawione stosowne wnioski ustawodawcze dotyczące zarządzania w sytuacji kryzysowej oraz funduszy naprawczych. Na tym etapie możemy przedstawić jedynie wstępne oczekiwania i uwagi. **Data rozpoczęcia** zostanie określona w dyrektywie, o ile dyrektywa ta zostanie przyjęta. Opierając się na doświadczeniach oraz uwzględniając zaistniałe okoliczności i obietnice Komisji dotyczącej przyjęcia stosownych wniosków ustawodawczych wiosną 2011 r., data taka w najlepszym razie mogłaby przypadać na lata 2013–2014. Każdy fundusz wymaga czasu, aby osiągnąć swoją wielkość docelową, ale z uwagi na fakt, iż będzie on obejmował środki wnoszone *ex post* i *ex ante*, uzyska on teoretycznie swoją gotowość operacyjną z chwilą wejścia w życie stosownej legislacji w państwie członkowskim. Należy jednak pamiętać, że niektóre państwa członkowskie zapowiedziały, iż w najbliższym czasie nie planują nałożenia opłat na banki, ponieważ ich sektory bankowe nie zostały poważnie dotknięte kryzysem i nadal są stabilne. Zatem bankowe fundusze naprawcze należy uznać za **narzędzie służące przeciwdziałaniu skutkom kryzysu finansowego w średnim lub długim okresie.**

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1 Podejście do bankowych funduszy naprawczych

3.1.1 EKES **pochwala podejście Komisji, które zakłada, że pierwszym krokiem może być stworzenie zharmonizowanej sieci krajowych bankowych funduszy naprawczych, z których każdy byłby powiązany z odpowiednim zbiorem skoordynowanych krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej.** Jednocześnie zaleca jednak, by sieć funduszy tworzona była **stopniowo i z dokładnym uwzględnieniem swoistych cech każdego państwa członkowskiego.** Niemcy i Szwecja podjęły działania na rzecz stworzenia własnych funduszy, które obejmowałyby środki pozyskane z opłat/wkładów. **Każde z tych państw ma własną metodę i zasady tworzenia funduszu, a na tym etapie EKES nie może wskazać zasad, które należy uznać za lepsze.**

3.1.2 Ponieważ niektóre kraje już wprowadzają krajowe opłaty, podatki i systemy pobierania należności od banków, EKES uważa, że **tytułem wstępu należy omówić i uzgodnić zbiór wspólnych podstawowych zasad i parametrów dotyczących opłat**, ażeby nie dopuścić do zakłóceń konkurencji w sektorze finansowym UE. EKES opowiada się za przyjęciem stopniowego podejścia, uwzględniającego podział na cele krótko- i średniookresowe <sup>(1)</sup>. Należy oczekiwać, że w krótkim okresie państwa członkowskie osiągną porozumienie co do podstawy wymiaru opłaty, jej stawki i zakresu, zezwalając jednocześnie na pewną elastyczność w świetle zachodzących zmian w ramach regulacyjnych i dążenia do większej harmonizacji. Potem można by rozważyć stopniowe wprowadzanie prostej i odpowiedniej opłaty, a następnie bardziej zharmonizowanego systemu opłat od banków i bankowych funduszy naprawczych.

3.1.3 Zdaniem EKES-u stopniowe podejście jest bardziej odpowiednie i realistyczne, gdyż może odzwierciedlać nie tylko różnorodne skutki wywołane przez kryzys finansowy w różnych państwach członkowskich, ale także szczegółowe aspekty ich odpowiedzi na tenże kryzys:

- Kryzys finansowy wystąpił w państwach członkowskich w różnym czasie, wywołał różne skutki i miał różny zasięg. Państwa wychodzą lub wyjdą z kryzysu w różnym tempie, toteż moment, w którym będą w stanie utworzyć własne bankowe fundusze naprawcze, będzie przypadają na inny okres w każdym z tych państw.
- Sektory finansowe niektórych państw członkowskich nie ucierpiały zbyt poważnie wskutek kryzysu finansowego i nie apelowały o pomoc. Jednak światowy kryzys finansowy i gospodarczy i tak uderzył w ich gospodarki realne, choć z pewnym opóźnieniem. Ich sektory bankowe, mimo iż są stabilne, wciąż starają się uniknąć skutków kryzysu, a jednocześnie oczekuje się, że przyczynią się do ożywienia gospodarczego. Państwa takie mogą niechętnie zajmować się ustanawianiem bankowych funduszy naprawczych w czasie, gdy większość państw członkowskich byłaby do tego gotowa, również dlatego, że niektóre z nich posiadają fundusze gwarantowania depozytów, które wykraczają poza systemy gwarantowania depozytów i obejmują niektóre z funkcji postępowania naprawczego wobec banków.

3.1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje planowaną przez Komisję analizę „ewentualnych synergii między systemami gwarantowania depozytów a funduszami naprawczymi”, o której mowa w komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna. Komitet uważa, że jeśli zostanie poszerzona podstawa, na której obecnie opierają się fundusze gwarantowania depozytów, wówczas funkcja gwarantowania depozytów i funkcja naprawy banków mogłyby zostać scalone w jednym funduszu, nie zagrażając przy tym osiągnięciu celu ochrony deponentów przez systemy gwarantowania depozytów i ich fundusze. Analiza ta jest niezwykle korzystna dla tych państw członkowskich, których fundusze gwarantowania depozytów już spełniają pewne funkcje ochronne i naprawcze, łącząc obydwie zadania w jednym, większym funduszu.

3.1.5 EKES rozumie argumenty Komisji przemawiające za utworzeniem jednego funduszu naprawczego obejmującego

całą Unię, a także jej obawy dotyczące trudności związanych z jego utworzeniem, i uznaje to rozwiązanie za przedwczesne i nieodpowiednie na tym etapie. Pamiętając o doświadczeniach z odległej i niedalekiej przeszłości, EKES ma wątpliwości co do efektywnego funkcjonowania jednego unijnego funduszu naprawczego.

### 3.2 Finansowanie bankowych funduszy naprawczych: opłata

**3.2.1 Komisja uważa, że bankowe fundusze naprawcze powinny być finansowane z wkładów lub opłat wnoszonych przez banki. W dniu 17 czerwca 2010 r. na szczycie Rady Europejskiej osiągnięto porozumienie przewidujące, że opłaty od banków powinny być elementem wiarygodnych ram postępowania naprawczego <sup>(2)</sup> i właśnie to powinno być jedną z zasad stanowiących podstawę ich wprowadzenia.**

3.2.1.1 Chociaż w komunikacie wyjaśniono, że zasadniczym celem opłaty powinno być wniesienie przez banki wkładu w pokrycie kosztów kryzysu, zmniejszanie ryzyka systemowego, ograniczanie zakłóceń konkurencji i pozyskiwanie funduszy na potrzeby wiarygodnych ram postępowania naprawczego, nie przedstawiono wyraźnej definicji tego pojęcia. W dokumencie <sup>(3)</sup> Komitetu Ekonomiczno-Finansowego zdefiniowano pojęcie „opłata” jako „należność (w postaci albo opłaty, albo podatku) pobieraną od instytucji finansowych jako ich wkład w pokrycie kosztów kryzysu finansowego”: należność ta uznawana jest za opłatę, jeśli zasila fundusz poza budżetem państwa, a za podatek, jeśli zasila budżet państwa. EKES oczekuje, iż Komisja przedstawi wyraźną definicję stosowanego przez nią pojęcia „opłaty”.

**3.2.2 EKES uznaje kryteria związane z podstawą wymiaru opłaty oraz ze stawką opłaty za jedną z głównych przeszkód w osiągnięciu powszechnego porozumienia oraz jest przekonany, że pierwszy krok powinien obejmować uzgodnienie kilku podstawowych zasad.** EKES podziela pogląd Komisji, że podstawa wymiaru opłaty powinna być zgodna z zasadami wymienionymi w komunikacie na str. 8. Należy pamiętać, że krajowe sektory finansowe różnią się między sobą pod względem **wielkości, systemów zarządzania, skuteczności nadzoru i poziomu ryzyka**. Przez wzgląd na takie rozbieżności, państwom członkowskim można początkowo zezwolić na elastyczność w zakresie ustalania różnych podstaw wymiaru opłaty, ale w późniejszym okresie podstawa wymiaru opłaty powinna zostać zharmonizowana.

**3.2.3 W komunikacie stwierdzono, że wkłady/opłaty mogłyby zależeć od trzech parametrów, które obejmują: aktywa banku, zobowiązania banku oraz zyski i wypłacane pracownikom premie.** Ponieważ aktywa i zobowiązania w bilansie lepiej uwzględniają aspekty powiązane z ryzykiem aniżeli inne wskaźniki, EKES jest zdania, że zyski banku i wypłacane premie są mniej odpowiednią podstawą do wyliczania wysokości wkładów wnoszonych przez banki. Każda z dwóch pierwszych podstaw wymiaru opłat ma zalety i wady, więc może warto byłoby połączyć te dwa parametry.

<sup>(1)</sup> Zob. dokument grupy roboczej ad hoc Komitetu Ekonomiczno-Finansowego z dnia 17 września 2010 r. w sprawie zarządzania w sytuacji kryzysowej.

<sup>(2)</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, nieoficjalny dokument służb Komisji w sprawie opłat od banków do dyskusji na posiedzeniu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w dniu 31 sierpnia 2010 r., s. 4.

<sup>(3)</sup> Zob. Komitet Ekonomiczno-Finansowy, grupa robocza ad hoc ds. zarządzania w sytuacji kryzysowej.



3.2.3.1 **Aktywa banków stanowią dobry wskaźnik podejmowanego przez nie ryzyka.** Odzwierciedlają one zarówno ewentualne prawdopodobieństwo upadłości banku, jak i kwotę, jaka musiałaby zostać wydatkowana w ramach postępowania naprawczego prowadzonego wobec danego banku. Aktywa ważne ryzykiem, zgodnie z zaleceniem MFW<sup>(4)</sup>, również można byłoby uznać za odpowiednią podstawę wymiaru opłat, bowiem cechuje je walor międzynarodowej porównywalności, zważywszy na powszechną akceptację bazylejskich regulacji kapitałowych. Jednak z drugiej strony, ponieważ aktywa banków podlegają wymogom kapitałowym ważnym ryzykiem, uzależniona od nich opłata powielaby skutki wymogu kapitałowego określonego przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego.

3.2.3.2 **EKES uważa, że zobowiązania banków,** wykluczając depozyty objęte systemami gwarancji i kapitał banku (np. kapitał podstawowy pierwszej kategorii w przypadku banków), a uwzględniając niektóre pozycje pozabilansowe, są prawdopodobnie najlepszą podstawą wymiaru wkładów/opłat wnoszonych przez banki<sup>(5)</sup>. Są one dobrym wskaźnikiem kosztów, które wymagałyby pokrycia w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania naprawczego wobec banku, charakteryzują się prostotą oraz – choć nie można wykluczyć pewnych obszarów wspólnych – nie pokrywałyby się w tak dużym stopniu, jak mogłoby to mieć miejsce w przypadku podejścia opartego na aktywach<sup>(6)</sup>. Inne zobowiązania mogłyby również zostać wykluczone: dług podporządkowany, zobowiązania objęte gwarancją rządu oraz zadłużenie z tytułu transakcji wewnątrz grupy. Pamiętając jednak o tym, że państwa członkowskie wprowadziły już systemy opłat, które uwzględniają specyfikę ich krajów i których podstawy wymiaru znacząco się różnią, wstępne zharmonizowane podejście, oparte na wszystkich zobowiązaniach i ich uprzedniej ocenie jakościowej, mogłoby okazać się bardziej akceptowalne.

3.2.4 EKES wyraża poparcie dla stanowiska Komisji wyrażonego w komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna, że każdy bankowy fundusz naprawczy powinien otrzymywać składki od instytucji, którym udzielono zezwolenia w danym państwie członkowskim, i składki te powinny uwzględniać również oddziały tych instytucji ustanowione w pozostałych państwach członkowskich. Jednostki zależne podlegałyby zatem opłatom w państwach przyjmujących, a oddziały podlegałyby opłatom w państwach macierzystych. Gdyby wszystkie państwa członkowskie nałożyły opłaty na instytucje finansowe zgodne z tymi zasadami, można byłoby uniknąć ryzyka związanego z wielokrotnym obciążeniem opłatami i wystąpieniem zakłóceń konkurencji.

3.2.5 **EKES apeluje o staranne rozważenie terminu wprowadzenia opłat z uwagi na wyzwania, którym obecnie zmuszone są sprostać zarówno banki, jak i gospodarka.** Po okresie poważnego kryzysu finansowego

<sup>(4)</sup> MFW, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, sprawozdanie końcowe dla grupy G-20, czerwiec 2010 r., s. 17.

<sup>(5)</sup> MFW preferuje szeroki wachlarz zobowiązań, obejmujący niektóre pozycje pozabilansowe, ale z wyłączeniem kapitału i zabezpieczonych zobowiązań. W swoim nieoficjalnym dokumencie z dnia 20 sierpnia Komisja również opowiada się za rynkowym podejściem opartym na zobowiązaniach. Cztery państwa członkowskie już przyjęły podejście oparte na zróżnicowanych zobowiązaniach.

<sup>(6)</sup> W swoich wnioskach Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego nadzoruje podejmowane przez banki ryzyko utraty płynności i ryzyko transformacji.

banki zwykle przez kilka lat unikają podejmowania ryzyka i niechętnie udzielają kredytów, mimo starań podejmowanych przez wszystkie organa krajowe i międzynarodowe w celu zachęcenia banków do wspomagania ożywienia gospodarczego. Jednocześnie banki muszą ponosić koszty związane z nowymi wymogami kapitałowymi i w zakresie płynności. Zgodnie z wynikami oceny, której przeprowadzenie EKES zalecił w punkcie 1.4, można byłoby wprowadzić odpowiedni okres przejściowy dla instytucji finansowych, który pozwoli im na wzmocnienie bazy kapitałowej, dostosowanie się do nowego reżimu regulacyjnego i finansowanie gospodarki realnej. Średniookresowo korzystne mogłyby okazać się pewne korekty stawki, które uwzględniałyby przysze zmiany regulacyjne oraz rozwój unijnych ram postępowania naprawczego.

### 3.3 Zakres wykorzystania i wielkość bankowego funduszu naprawczego

3.3.1 **Zakres wykorzystania i wielkość bankowego funduszu naprawczego uzależnione są od sposobu sformułowania przez Komisję zadania funduszy w zakresie finansowania procedur uporządkowanej naprawy instytucji finansowych, które znalazły się w trudnej sytuacji, w tym banków.** EKES podziela zdanie Komisji, że fundusze naprawcze powinny być dostępne na potrzeby reorganizacji i postępowania naprawczego wobec banków, ale należy jednoznacznie wykluczyć możliwość ich wykorzystania do ratowania instytucji finansowych. Jednakże EKES uważa, iż nie do przyjęcia jest sytuacja, w której opracowane przez Komisję ramy rozwiązywania sytuacji kryzysowych **koncentrują się głównie na sektorze bankowym**, gdyż wszystkie instytucje finansowe mogą okazać się niebezpieczne dla inwestorów, jeśli podejmują wysokie ryzyko. EKES zaleca, aby **wszystkie** banki i **wszystkie nadzorowane instytucje finansowe** (z wyjątkiem towarzystw ubezpieczeniowych, dla których przygotowywany jest obecnie oddzielny system gwarancyjny) zostały objęte ramami postępowania naprawczego<sup>(7)</sup>. Ma to na celu zapewnić równe szanse każdemu podmiotowi oraz zapobiec przekazaniu opinii publicznej mylnej informacji, że za kryzys należy obwiniać tylko jeden segment działalności finansowej.

3.3.2 W komunikacie nie określono wielkości funduszy, ale wskazano, że sektor finansowy powinien pokrywać wszystkie koszty postępowań naprawczych, w razie konieczności wykorzystując mechanizmy finansowania *ex post*. Problemem będzie **wyliczenie odpowiedniej docelowej wielkości** dla każdego kraju osobno. Kwestia ta wiąże się z problemem dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, **najsłabsze systemy będą wymagały proporcjonalnie najwyższych wkładów**, wywołując obawy, czy na pewno warunki konkurencji są równe. Po drugie, chodzi o ramy czasowe wykorzystywane do obliczeń: **docelowa wielkość obliczana jest na podstawie bieżących i przyszłych sytuacji**. Zanim osiągnięta zostanie docelowa wielkość, sytuacja może się już znacząco zmienić, powodując konieczność dostosowania zarówno docelowej wielkości, jak i wysokości wkładów. Zasady powinny przewidywać **potencjalne zmiany pierwotnych warunków i obliczeń**. Ponadto, skoro ryzyko zmienia się w całym cyklu, stawka opłaty musiałaby być dostosowywana, ażeby zapewnić mniejszą procykliczność systemu finansowego.

<sup>(7)</sup> W komunikacie COM(2010) 579 wersja ostateczna Komisja obiecuje, że unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym będą miały zastosowanie do wszystkich instytucji kredytowych i niektórych przedsiębiorstw inwestycyjnych, choć nie podaje wyraźnej definicji takich przedsiębiorstw. EKES uważa, że ramy postępowania naprawczego powinny znajdować zastosowanie do wszystkich nadzorowanych instytucji finansowych.

### 3.4 Niezależność bankowych funduszy naprawczych i zarządzanie nimi

**3.4.1 EKES podziela stanowisko Komisji, że bankowe fundusze naprawcze powinny pozostać oddzielone od budżetu krajowego. EKES zgadza się co do tego, że ich funkcjonalna niezależność od rządu pozwoliłaby zagwarantować wykorzystanie funduszy wyłącznie na potrzeby finansowania działań naprawczych, a nie na inne cele.** Jednak obecnie państwa członkowskie przyjęły dwa odmienne podejścia do alokowania funduszy pozyskanych z sektora finansowego. Państwa takie jak Niemcy, Belgia i Szwecja hołdują zasadzie, iż należy ustanowić wyraźny związek między wpłatą i wypłatą stroną mechanizmu finansowania postępowań naprawczych. Pozostałe państwa pozwalają, aby fundusze pozyskane z opłat zostały wchłonięte przez ogólny budżet, gdyż nie przewiduje się żadnego wyraźnego powiązania z ramami postępowania naprawczego w sektorze finansowym. Rozwiązania, które pozwalałyby oczekiwać, że instytucje finansowe mogą otrzymywać wsparcie od rządu, mogłyby zagrozić osiągnięciu celu proponowanych ram, którym jest wprowadzenie procedury uporządkowanej naprawy instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, jednak bez udziału podatników. EKES podziela zdanie Komisji, że ustanowienie specjalnych funduszy naprawczych mogłoby prowadzić do zmniejszenia uzależnienia sektora finansowego od środków publicznych, a także ograniczyć ryzyko nadużycia wiążące się

z problemem instytucji, które są „zbyt duże, by mogły zbankrutować”. EKES uważa, iż podobnie jak fundusze gwarantowania depozytów, środki pozyskane z opłat powinny być kontrolowane i zarządzane przez organy inne niż te odpowiedzialne za kwestie fiskalne, tj. organy odpowiadające za zapewnienie zarządzania ramami stabilności finansowej.

3.4.2 Przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie zarządzania bankowymi funduszami naprawczymi, należy udzielić jednoznacznych odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy fundusz jest elementem regulacji ostrożnościowej?
- Czy w zamierzeniu ma on być środkiem fiskalnym, którego celem ma być skłonienie sektora finansowego do wniesienia wkładu w odzyskanie wydatkowanych pieniędzy publicznych?
- Czy jest on jedynie posunięciem fiskalnym, nakierowanym na zwiększenie przejrzystości rynku w drodze zwalczania spekulacji finansowych?

Jeżeli Komisja traktuje bankowe fundusze naprawcze jako środek parafiskalny i element ram stabilności finansowej, powinna zadbać o to, by zostało to dobrze zrozumiane, ponieważ nie można właściwie zarządzać bankowymi funduszami naprawczymi bez całkowitej jasności co do ich charakteru.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---