

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym”

[COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Sprawozdawca generalny: **Daniel MAREELS**

Konsultacje	Rada Unii Europejskiej, 3.1.2017 Parlament Europejski, 16.1.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	169/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie zmiany dyrektywy BRRD⁽¹⁾, a ściślej mówiąc, w sprawie wprowadzenia **zharmonizowanej krajowej hierarchii niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w postępowaniu upadłościowym**. Wniosek ten stanowi część większego pakietu niedawno opublikowanych wniosków dotyczących dalszej reformy banków⁽²⁾. Ogólnie pakiet ma na celu transpozycję tekstów sporządzonych w wyniku prac na szczeblu międzynarodowym, jak np. w ramach G-20, komitetu bazylejskiego i Rady Stabilności Finansowej.

1.2. Dla Komitetu bardzo ważne jest, aby system bankowy był odporny i wystarczająco dokapitalizowany, co stanowi warunek i podstawę utrzymania stabilności finansowej. Jednocześnie istotne jest, aby w przypadku sytuacji kryzysowej w banku w pierwszej kolejności wykorzystywany był kapitał prywatny akcjonariuszy i innych wierzycieli banku (tzw. udział sektora prywatnego), tak aby nie były naruszane środki publiczne ani podatników. Podobnie nie należy naruszać wynagrodzeń ani świadczeń emerytalnych pracowników.

1.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że omawiany wniosek został wyłoniony z wyżej wspomnianego pakietu (por. pkt 1.1) i że jest szybko rozpatrywany na zasadzie priorytetu. W rzeczy samej, fakt, że w wyniku ostatnich wydarzeń państwa członkowskie indywidualnie i na podstawie własnej interpretacji w tej dziedzinie wprowadzają przepisy prawne, może powodować trudności przy stosowaniu przepisów dotyczących udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wskazana jest zmiana kursu i odstąpienie od tego indywidualnego podejścia na rzecz podejścia zharmonizowanego na szczeblu unijnym, tak aby wszędzie obowiązywały te same przepisy BRRD.

1.4. Zharmonizowane podejście pozwoli również na uniknięcie dalszych rozbieżności między państwami członkowskimi, a także niepożądaną konkurencji na rynku. Dla Komitetu ważne jest stworzenie równych warunków działania między instytucjami a państwami członkowskimi oraz zmniejszenie ryzyka w sektorze finansowym.

⁽¹⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Bank Recovery and Resolution Directive”, w języku polskim to „dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków” (i firm inwestycyjnych).

⁽²⁾ Ten pakiet ustawodawczy obejmuje, oprócz wyżej wspomnianego tekstu, również zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 (rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych, czyli CRR), dyrektywy 2013/36/UE (dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, czyli CRD) oraz rozporządzenia (UE) nr 806/2014 (jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czyli SRMR). Zob. odniesienia w przypisach 8–10 poniżej. Opinia EKES-u ECO/424 dotycząca tych wniosków jest obecnie w przygotowaniu i powinna zostać opublikowana w lutym 2017 r.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek przyczynia się do zwiększenia odporności mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a jednocześnie poprawia i może przyspieszyć jego praktyczną stosowalność.

1.6. Według Komitetu wszystkie banki powinny być objęte przepisami dotyczącymi pokrywania strat. W związku z tym pozytywne jest to, że obecny wniosek przyczynia się do realizacji konkretnych środków dotyczących globalnych banków o znaczeniu systemowym. Zgodnie z tymi środkami, G-SIB⁽³⁾ muszą zachowywać większą zdolność pokrywania strat, którą można uruchomić w przypadku kryzysu, tzw. TLAC⁽⁴⁾. Wniosek ten przyczynia się także do realizacji przepisów dotyczących udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji innych banków przez zmniejszenie, w stosownym przypadku, ryzyka prawnej dyskusji.

1.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje włączenie wyżej wymienionych przepisów dotyczących TLAC do istniejących wymogów UE w odniesieniu do wszystkich banków, tzw. wymogów MREL⁽⁵⁾, w sposób zapewniający objęcie wszystkich G-SIB zharmonizowanymi przepisami. Włączenie do jednego systemu regulacji będzie zresztą także z korzyścią dla skuteczności i efektywności restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

1.8. Banki mają do odegrania bardzo ważną rolę w finansowaniu gospodarki, a w szczególności gospodarstw domowych i MŚP, dlatego ewentualne negatywne skutki dla kosztów finansowania banków powinny być jak najmniejsze. Jednocześnie nowe przepisy muszą nie tylko ułatwiać i w jak największym stopniu umożliwiać emisję omawianych niezabezpieczonych instrumentów dłużnych, ale także zapewnić jak największą jasność i pewność prawa wszystkim stronom, w tym inwestorom. Istotne jest, aby przepisy dotyczące ochrony konsumentów pozostały nienaruszone i znajdowały zastosowanie.

1.9. Zaproponowane podejście polegające na tym, aby nowe przepisy były stosowane wyłącznie do przyszłych emisji wskazanych instrumentów dłużnych, wydaje się najbardziej realistyczną opcją, dlatego też może liczyć na pozytywne przyjęcie.

2. Kontekst⁽⁶⁾

2.1. Omawiany wniosek⁽⁷⁾ stanowi element pakietu złożonego z pięciu niedawno⁽⁸⁾ opublikowanych przez Komisję wniosków ustawodawczych dotyczących regulacji banków i opiera się na istniejących przepisach w tym zakresie⁽⁹⁾. Obecnie wniosek ten został wyróżniony i potraktowany priorytetowo z myślą o szybszym przyjęciu i wdrożeniu.

2.2. Pakiet ten służy przekształceniu teksów sporządzonych w wyniku prac na forum Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Rady Stabilności Finansowej, a także uwzględnia wyniki zaproszenia do zgłaszania uwag zorganizowanego przez Komisję w celu sprawdzenia skuteczności i efektywności obecnych regulacji bankowych.

2.3. Ogólnie rzecz biorąc, przedmiotowy pakiet wniosków ma zasadniczo następujące cele:

2.3.1. większa odporność unijnych instytucji finansowych oraz propagowanie stabilności finansowej,

2.3.2. poprawa zdolności udzielania pożyczek przez banki w celu wsparcia gospodarki w Unii Europejskiej, oraz

2.3.3. propagowanie roli banków w procesie urzeczywistniania pogłębionych i bardziej płynnych europejskich rynków kapitałowych, aby wspierać utworzenie unii rynków kapitałowych.

2.3.4. Jednocześnie, można tu nadmienić, prowadzone są prace w celu bardziej zniuansowanego i dalej idącego zastosowania „zasady proporcjonalności” z korzyścią dla banków małych i o mniej złożonej strukturze.

⁽³⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Global Systemically Important Banks” („globalne banki o znaczeniu systemowym”).

⁽⁴⁾ Skrót terminu w języku angielskim *Total Loss Absorption Capacity* („całkowita zdolność do pokrycia strat”).

⁽⁵⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds”. W języku polskim jest to „minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych”.

⁽⁶⁾ Niniejszy tekst opiera się między innymi na informacjach w sprawie pakietu i obecnie omawianego wniosku udostępnionych przez Komisję (m.in. na komunikacie prasowym oraz pytaniach i odpowiedziach).

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final.

⁽⁸⁾ Na dzień 23 listopada 2016 r. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_pl.htm

⁽⁹⁾ Przedmiotowy pakiet służy zmianie:

- rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) oraz dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) z 2013 r. zawierają one wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych (banków) i firm inwestycyjnych, a także przepisy dotyczące zarządzania i nadzoru,
- dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), a także rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) z 2014 r. Zawierają one przepisy dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających instytucji, a także ustanawiają jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.4. W opisanym kontekście obecny wniosek ma na celu ustanowienie zharmonizowanej krajowej hierarchii niezabezpieczonych instrumentów dłużnych. Jest to ważne przy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku w kontekście przepisów BRRD.

2.5. W przypadku takiej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ważne jest, aby straty były w pierwszym rzędzie ponoszone przez kapitał prywatny, a nie przez podatników czy ze środków publicznych. Zostanie to przeprowadzone w drodze udziału sektora prywatnego, tzn. odpisania długu lub jego zamiany w kapitał podwyższonego ryzyka.

2.6. W tym celu wszystkie banki posiadają minimalny własny kapitał i kwalifikowalne pasywa, czyli innymi słowy spełniają wymogi MREL.

2.7. Nowością jest to, że na szczelbu międzynarodowym porozumiano się co do dodatkowych wymogów dla globalnych banków o znaczeniu systemowym (G-SIB) w ramach podejścia do kwestii instytucji „zbyt dużych, by upaść”. Jedną z innych ważnych propozycji tego pakietu środków ma właśnie na celu włączenie tego wymogu, który określa się jako „całkowitą zdolność do pokrycia strat” (TLAC), do istniejącego systemu MREL dla tych banków.

2.8. Oba te zobowiązania skłoniły już wcześniej niektóre państwa członkowskie⁽¹⁰⁾ do dostosowania na szczelbu krajowym przepisów dotyczących upadłości w odniesieniu do hierarchii określonych wierzycieli banków.

2.9. Wyżej wspomniane dostosowania zostały w tych państwach członkowskich przeprowadzone na różne sposoby, co w świetle postawionych celów można postrzegać za nieoptymalne i nie do końca pożądane. Przedmiotowy wniosek ma na celu zaradzenie tej sytuacji przez wprowadzenie zharmonizowanych przepisów (zob. pkt 2.4).

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, należy z zadowoleniem przyjąć pakiet środków i przedmiotowy wniosek. Stanowią one dalsze uzupełnienie i udoskonalenie ważnych prac reformatorskich, które podjęto po wystąpieniu kryzysu w celu wzmocnienia sektora finansowego. Przyczyniają się one również do dalszego zmniejszenia ryzyka w tym samym sektorze.

3.2. Ogólnie bardzo ważne jest, aby system bankowy był odporny i wystarczająco dokapitalizowany. Stanowi to z kolei warunek utrzymania stabilności finansowej. Ze względu na stabilność wymagane jest, aby w przypadku kryzysu w banku w pierwszej kolejności wykorzystywany był kapitał prywatny akcjonariuszy i innych wierzycieli banku (tzw. udział sektora prywatnego). Podejście to ma zapobiec uciekaniu się do środków publicznych lub podatników. Trzeba też w każdym wypadku zabezpieczyć wynagrodzenia, świadczenia emerytalne i inne stałe świadczenia na rzecz pracowników⁽¹¹⁾.

3.3. Skuteczna realizacja tego podejścia wymaga, by przepisy te miały w równym stopniu zastosowanie do wszystkich banków. W tym względzie Komitet z zadowoleniem przyjmuje również prace nad wzmocnionymi przepisami dotyczącymi globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SIB), według uzgodnień poczynionych na szczelbu G-20.

3.4. Dobrze, że w przedmiotowym wniosku włączono przepisy dotyczące TLAC do istniejących wymogów MREL, przewidzianych w dyrektywie BRRD. Wniosek ten poprawia nie tylko zastosowanie obecnych przepisów, ale jednocześnie tworzy podstawy zharmonizowanego systemu dla banków o największym znaczeniu. Będzie to z kolei miało pozytywne skutki dla praktycznego stosowania przepisów.

3.5. Z uwagi na ważną rolę, jaką banki mają do odegrania w finansowaniu gospodarki, a w szczególności gospodarstw domowych i MŚP, emisja takich instrumentów musi móc się odbywać w dobrych warunkach i na jak największą skalę. Nowe przepisy mają zapewnić jasność i pewność prawa wszystkim stronom, w tym inwestorom. Należy również zwrócić uwagę na koszty. Nowe regulacje muszą zapewnić jak najmniejsze możliwe negatywne skutki dla kosztów finansowania banków.

⁽¹⁰⁾ Lub też państwa te wprowadzają właśnie takie dostosowania.

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. 44 ust. 2 lit. g) ppkt (i) BRRD.

3.6. Samo w sobie pozytywne jest to, że kilka państw członkowskich bardzo szybko przystąpiło do wprowadzania zmian w krajowych przepisach prawnych dotyczących niewypłacalności, aby uwzględnić rozwój w tej dziedzinie na szczeblu europejskim i międzynarodowym (zob. wyżej).

3.7. Niestety dokonywano tego na różne sposoby, co doprowadziło do znaczących rozbieżności między państwami członkowskimi. Wywołało to także pewne niepożądane skutki, jak np. niepewność dla emitentów i inwestorów, a także niepewność co do ich traktowania w przypadku zastosowania przepisów w sprawie udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Może to też utrudnić stosowanie przepisów BRRD wobec banków, które działają w wielu krajach.

3.8. Według Komitetu nie jest pożądane, aby niezabezpieczone instrumenty dłużne były traktowane w różny sposób, szczególnie, że mogłoby to prowadzić do rozbieżności między instytucjami finansowymi i państwami członkowskimi oraz do niepożądanego konkurencji na rynku.

3.9. Pożądane jest tutaj zatem niezwłoczne działanie i nie chodzi tylko o położenie kresu indywidualnemu podejściu każdego z państw członkowskich, ale wręcz o przyjęcie zharmonizowanego podejścia. Doprowadzi to nie tylko do bardziej wyrównanych warunków działania między instytucjami i państwami członkowskimi, ale przyczyni się też wybitnie do realizacji podstawowych celów polegających na większej stabilności finansowej i zmniejszaniu ryzyka w sektorze finansowym.

3.10. Do nowych regulacji nie włączono żadnych przepisów dotyczących możliwości nabycia tych niezabezpieczonych instrumentów dłużnych przez określonych inwestorów. Podobny przepis w BRRD jest prawdopodobnie mniej wskazany i poza tym sprowadza się to do tego, że ochrona konsumentów⁽¹²⁾ w tej dziedzinie jest stosowana bez zmian i w praktyce może być w pełni skuteczna.

3.11. Przepis ten dotyczy jedynie wskazanych przyszłych emisji, a nie istniejących zasobów. Z myślą o pewności prawa i – ewentualnie niepożądanych – skutkach dla rynków, emitentów i inwestorów podejście to wydaje się akceptowalne, mimo że może mieć ono (tymczasowe) określone konsekwencje dla organów nadzoru.

3.12. Na koniec, pożądane wydaje się wskazanie realistycznej daty wejścia w życie⁽¹³⁾.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Można powołać się na przepisy dyrektyw MiFID i MiFID 2. Ta druga dyrektywa wejdzie w życie na początku 2018 r.

⁽¹³⁾ Obecnie w tekstach wskazuje się 1 lipca 2017 r. Pytanie, czy jest to wykonalne.