

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

COM(2011) 452 wersja ostateczna – 2011/0202 (COD)

(2012/C 68/07)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Rada, w dniu 30 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

COM(2011) 452 wersja ostateczna – 2011/0202 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zasadnicze aspekty czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych⁽¹⁾ (CRD IV) oraz pakietu Bazylea III, na którym została ona oparta. Niemniej jednak CRD IV oznaczać będzie wzrost kosztów działalności bankowej, co ma istotne znaczenie dla unijnych przedsiębiorstw, a zwłaszcza dla MŚP. Pakiet Bazylea zaprojektowany został z myślą o bankach działających w skali międzynarodowej i wszystkie one powinny go przestrzegać.

1.2 Dyrektywy UE w sprawie wymogów kapitałowych miały zawsze zastosowanie do wszystkich banków, to zaś ma istotne znaczenie ze względu na rolę, jaką we wspieraniu gospodarki odgrywają banki regionalne oraz banki niebędące spółkami akcyjnymi. MŚP są w ogromnym stopniu zależne od finansowania przez banki, dlatego należy dołożyć starań, by nie nakładać na unijne MŚP dodatkowych kosztów, które postawiłyby je w niekorzystnej sytuacji w stosunku do ich międzynarodowych konkurentów. W tym kontekście EKES wzywa Komisję do ułatwienia dalszego rozwoju bankowości etycznej i partycypacyjnej⁽²⁾.

1.3 Wyniki przeprowadzonego przez Komisję badania skutków wskazują, iż MŚP nie ucierpią szczególnie w związku z nowymi wymogami kapitałowymi, niemniej jednak Komitet zachowuje w tej kwestii sceptycyzm i postuluje, by Komisja ściśle monitorowała rozwój sytuacji w zakresie akcji kredytowej banków i opłat bankowych dla MŚP. Ponadto EKES popiera ideę, by Komisja dokonywała przeglądów oceny ryzyka w odniesieniu do kredytów udzielanych MŚP.

1.4 Nowe ramy łączą w sobie zarówno elementy mikroostrożnościowe, jak i makroostrożnościowe. Po stronie mikroostrożnościowej przewiduje się zwiększenie poziomu kapitału o wyższej jakości, lepsze zabezpieczenie przed ryzykiem,

wprowadzenie wskaźnika dźwigni ochrony wobec systemu opartego na ryzyku oraz nowe podejście do płynności. Po stronie makroostrożnościowej CRD IV wymaga tworzenia buforów kapitałowych w czasach dobrej koniunktury, by można było korzystać z nich w okresach skrajnych warunków rynkowych, a także przewiduje inne środki mające zaradzić kwestiom ryzyka systemowego i wzajemnych powiązań instytucji. Wniosek odnosi się więc – przynajmniej w ujęciu koncepcyjnym – do wszystkich problemów, jakie ujawniły się w wyniku kryzysu bankowego, a które EKES poruszał w swojej wcześniejszej opinii w sprawie CRD III⁽³⁾.

1.5 Ostatecznie skutki nowego prawodawstwa zależeć będą od jego wdrożenia i podmiotów zaangażowanych w ten proces. Kryzys bankowy nie miał jednego konkretnego źródła – winne były wszystkie podmioty. Winni byli oczywiście dyrektorzy wielu banków, ale także biegli rewidenci, agencje ratingowe, inwestorzy instytucjonalni i analitycy, organy regulacji i nadzoru w państwach członkowskich, banki centralne, ministrowie skarbu i politycy, a eksperci ekonomiczni i komentatorzy środków masowego przekazu również nie dostrzegli, na co się zanośli. EKES chciałby wierzyć, że wszystkie te podmioty wyciągnęły wnioski z ostatniego kryzysu, ale niestety sposób postępowania z kryzysem długu państwowego świadczy na ich niekorzyść. W niektórych przypadkach nie dokonano rekapitalizacji banków, wyniki testów warunków skrajnych były nieprzekonujące (Dexia), biegli rewidenci nie wymagali rygorystycznych rezerw wobec odpisów długu państwowego, politycy zaś, którzy stosują polityczne rozwiązania w odniesieniu do problemów gospodarczych, odpowiedzialni są za dopuszczenie do tego, że kryzys wymknął się spod kontroli.

1.6 Przeciwwagą dla nowego rozporządzenia musi być realizacja systemów sanacji i naprawy opartych na takich instrumentach, jak „testamenty życia”. Podczas gdy państwo nadal gwarantować będzie niewielkie depozyty, należy usunąć pokusę

⁽¹⁾ Dz.U. L 329 z 14.12.2010, s. 3–35; opinia EKES-u: Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 24–28.

⁽²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:228:SOM:PL:HTML>; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 62–65.

nadużyć w związku z nieograniczonym wsparciem ze strony państwa dla upadających banków. Jeśli sytuacja będzie wystarczająco jasna, inwestorzy, wierzyciele i dyrektorzy instytucji kredytowych zmuszeni będą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za ich kondycję w przyszłości.

1.7 Aby odbudować stabilność i zaufanie na rynkach, głowy państw i rządów UE w swoim planie wychodzenia z kryzysu z 26 października 2011 r. postanowiły nałożyć na szereg banków wymóg osiągnięcia współczynnika kapitałowego w wysokości 9 % kapitału najwyższej jakości do czerwca 2012 r., w tym stworzenia nadzwyczajnego i tymczasowego buforu w związku z zaangażowaniem w dług państwowy. Było to konieczne, gdyż wniosek dotyczący rozporządzenia przewidywał przejście na nowe wymogi kapitałowe w ciągu kilku lat. W wyniku tych decyzji niektóre banki będą miały ogromne trudności ze zdobyciem nowego kapitału, choćby dlatego, że muszą również zrolować dotychczasowe zadłużenie, co samo w sobie jest niełatwe, ponieważ źródła finansowania wyschły już w drugiej połowie 2011 r. Komitet rozumie, że środki te mają charakter wyjątkowy, niemniej jednak ich skutki są natychmiastowe, bez względu na to, jakiego rodzaju korzyści zostaną ostatecznie osiągnięte.

1.7.1 Zastosowanie wspomnianych wymogów kapitałowych może mieć kolosalne konsekwencje dla małych banków i banków lokalnych, które z reguły są bardziej przyjaźnie nastawione do MŚP i mikroprzedsiębiorstw niż banki międzynarodowe. Jeśli mniejsze banki będą miały trudności ze zgromadzeniem takiego kapitału, trudniej będzie umożliwić MŚP dostęp do finansowania.

1.8 Owa decyzja rodzi dwie istotne obawy, jeżeli obecny kryzys w zakresie finansowania nie ustąpi. W przypadku banków, które nie mogą lub nie chcą zgromadzić nowego kapitału podstawowego Tier I w krótkim terminie, jako że takie działanie mogłoby doprowadzić do rozmycia udziałów, rozwiązaniem alternatywnym byłyby cięcia w bilansach i zmniejszenie portfeli kredytowych, by dostosować je do wysokości rezerw kapitałowych. W czasach gdy państwa członkowskie starają się ożywić koniunkturę w gospodarce, ograniczenie akcji kredytowej byłoby katastrofą. Aby zapobiec tego rodzaju skutkom, państwa członkowskie i organy UE powinny dążyć do współpracy z sektorem bankowym, a nie bezustannie zmierzać do konfrontacji. Powinny one także dążyć do podjęcia wszechstronnych środków zachęcających do alternatywnych sposobów finansowania MŚP, takich jak bankowość partycypacyjna, omawiana również we wcześniejszej opinii EKES-u⁽⁴⁾.

1.9 Druga obawa dotyczy tych banków, które zdołają zdobyć na rynkach dodatkowy kapitał własny. Większość dostępnego kapitału znajduje się w rękach państwowych funduszy majątkowych oraz banków azjatyckich i bliskowschodnich. Istnieje realne zagrożenie, że własność unijnego systemu bankowego wymknie się spod kontroli państw członkowskich UE.

1.10 Szczególnym problemem, który ujawnił się podczas kryzysu związanego z długiem państwowym, są wyraźne oznaki, iż wbrew zapisom tak umowy bazylejskiej, jak i dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych, dług państwowy najwyraźniej nie jest pozbawiony ryzyka. Jest to istotny słaby punkt przepisów rozporządzenia dotyczących jakości kapitału.

Ma to poważne konsekwencje dla banków, które zgodnie z uregulowaniami zmuszone były gromadzić państwowe papiery dłużne. Organy regulacji powinny ponownie rozważyć mechaniczne stosowanie ratingu „wolne od ryzyka”, a banki powinny zmienić swoje wewnętrzne metodologie oceny ryzyka.

1.11 Łączne oddziaływanie na kapitał, płynność i stosowanie dźwigni, jakie wywierają CRD II, III i IV, przygotowywane systemy naprawy, rosnące zainteresowanie propozycjami zgodnymi z zasadą Volckera, by ograniczyć prowadzony przez banki obrót na własny rachunek, oraz koncepcją rozdzielania bankowości detalicznej i inwestycyjnej mogą prawdopodobnie oznaczać, że model biznesowy stosowany w ostatnim dziesięcioleciu przez większe banki, tak dla nich korzystny, wymagać będzie przeformułowania pod kątem warunków obecnej dekady, narzucających oszczędności i ograniczenia kapitałowe. W interesie wszystkich zainteresowanych stron – zarówno kredytodawców i kredytobiorców, pracowników i inwestorów, jak i całego społeczeństwa – leży wypracowanie przez banki nowego modelu biznesowego, który zapewne będzie mniej rentowny, ale za to bardziej zrównoważony w perspektywie nadchodzących lat.

1.12 Zdaniem EKES-u nowe modele biznesowe muszą być etyczne i zrównoważone. Potrzebna jest poprawa stosunków z klientami, w praktykach biznesowych należy ściśle przestrzegać zasad etyki, zaś systemy nagradzania muszą ulec radykalnej zmianie. Wszystkie podmioty ponosiły winę za zaistniały kryzys. Obecnie muszą one wszystkie współdziałać na rzecz utworzenia instytucji kredytowych będących w stanie wspomagać gospodarkę UE w nadchodzącym trudnym dziesięcioleciu.

2. Wprowadzenie

2.1 Unijne dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych mają na celu stworzenie ram prawnych rynku wewnętrznego w obszarze bankowości. W ten sposób za ich pośrednictwem dokonuje się transpozycji umów bazylejskich do systemu prawnego UE. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego utworzony został w 1975 r. W 1988 r. komitet ten postanowił wprowadzić system pomiaru kapitału określanego powszechnie mianem bazylejskiej umowy kapitałowej. System ten przewidywał wdrożenie ram pomiaru ryzyka kredytowego. UE dokonała transpozycji tej umowy w marcu 1993 r. w drodze pierwszej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD)⁽⁵⁾ poświęconej adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych.

2.2 Druga umowa bazylejska (Bazylea II) została opublikowana w 2004 r. UE dokonała transpozycji jej postanowień w nowej CRD przyjętej w czerwcu 2006 r.; dyrektywa ta weszła w życie w grudniu 2006 r. EKES przyjął opinię⁽⁶⁾ w sprawie wniosku dotyczącego CRD na sesji plenarnej w marcu 2005 r.

2.3 W październiku 2008 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący szeregu istotnych zmian do dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD II). Ów przegląd CRD był – po części – odpowiedzią na zalecenia Forum Stabilności Finansowej G-7 oraz kryzys rynkowy. Tekst ten został opublikowany w lipcu 2009 r., a datę wejścia w życie wyznaczono na grudzień 2010 r.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:141:SOM:PL:HTML; Dz.U. L 141 z 11.6.1993, s. 1–26.>

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:234:SOM:PL:HTML; Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 8–13.>

⁽⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.

2.4 Dorównując kroku prowadzonym równoległe pracom Komitetu Bazylejskiego, Komisja przeprowadziła konsultacje i w ramach pakietu CRD III przedstawiła w lipcu 2009 r. wnioski dotyczące zmian w odniesieniu do portfela handlowego, resekurytyzacji i polityki wynagrodzeń w sektorze bankowym. Opinię⁽⁷⁾ na ten temat EKES przyjął na sesji plenarnej w styczniu 2010 r.

2.5 W odpowiedzi na kryzys finansowy, w grudniu 2010 r. opublikowano trzecią umowę bazylejską. Zaproponowane w niej bufory kapitałowe i poziomy zabezpieczeń przed utratą płynności są wielokrotnie wyższe niż wcześniej. Zgodnie z pakietem Bazylea III banki zobowiązane są do utrzymywania współczynnika kapitału podstawowego na poziomie 4,5 % (wzrost z 2 % wymaganych w pakiecie Bazylea II) oraz współczynnika kapitałowego kapitału Tier I na poziomie 6 % (wzrost z 4 % wymaganych w pakiecie Bazylea II) wartości aktywów ważonych ryzykiem. Pakiet ten wprowadza także dodatkowe bufory kapitałowe: 1) obowiązkowy bufor zabezpieczający w wysokości 2,5 %; oraz 2) dobrowolny bufor antycykliczny, który umożliwi krajowym organom nadzoru wprowadzanie wymogu utrzymywania dodatkowo do 2,5 % kapitału w okresach silnego wzrostu akcji kredytowej. Ponadto pakiet Bazylea III wprowadza minimalny wskaźnik dźwigni na poziomie 3 % oraz dwa obowiązkowe wskaźniki płynności. Wskaźnik pokrycia płynności wymaga od banku utrzymywania aktywów płynnych wysokiej jakości na poziomie wystarczającym na pokrycie całkowitych odpływów pieniężnych netto na przestrzeni 30 dni. Wskaźnik stabilnego finansowania netto wymaga zaś, by dostępna kwota stabilnego finansowania przewyższała wymaganą kwotę stabilnego finansowania w okresie jednego roku przy rozszerzonym scenariuszu warunków skrajnych. Wnioski mające na celu transpozycję postanowień pakietu Bazylea III do CRD IV zostały opublikowane w lipcu 2011 r. i stanowią podstawę niniejszej opinii.

3. Streszczenie wniosku

3.1 Komisja Europejska przedstawiła propozycje zmierzające do zmiany postępowania 8 000 banków prowadzących działalność w Europie. Nadrzędnym celem wniosku jest wzmocnienie odporności unijnego sektora bankowości, a jednocześnie zadbanie o to, by banki nadal finansowały działalność gospodarczą i wzrost. W swoich propozycjach Komisja stawia trzy konkretne cele.

— Zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku banki zobowiązane będą do utrzymywania wyższych poziomów kapitału o wyższej jakości, tak aby w przyszłości mogły samodzielnie sprostać ewentualnym szokom. W chwili nadejścia ostatniego kryzysu instytucje finansowe dysponowały kapitałem niewystarczającym zarówno pod względem wysokości, jak i jakości, co skutkowało koniecznością udzielenia im przez władze krajowe wsparcia na niespotykaną dotąd skalę. Za pomocą przedstawionego wniosku Komisja wprowadza do unijnego porządku prawnego międzynarodowe standardy w zakresie kapitału banków, uzgodnione na poziomie grupy G-20 (najczęściej określane mianem umowy Bazylea III). Unia Europejska będzie odgrywała w tej kwestii wiodącą rolę, ponieważ zamierza zastosować wspomniane zasady w odniesieniu do ponad 8 000 banków, których aktywa stanowią razem 53 % aktywów w skali całego świata.

— Komisja pragnie ponadto ustanowić nowe ramy zarządzania, wyposażając organy nadzorcze w nowe uprawnienia do ściślejszego monitorowania banków oraz do podejmowania działania w przypadku wykrycia zagrożenia, na przykład w formie ograniczenia akcji kredytowej, w sytuacji gdy nabiera ona cech bańki finansowej.

— Łącząc całość prawodawstwa mającego zastosowanie w tej kwestii, Komisja proponuje ustanowienie jednolitego zbioru przepisów w obszarze regulacji bankowych. Przyczyni się to do zwiększenia przejrzystości przepisów i poprawy ich egzekwowania.

3.2 Wniosek składa się z dwóch części: dyrektywy regulującej dostęp do działalności polegającej na przyjmowaniu depozytów oraz rozporządzenia regulującego sposób prowadzenia działalności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Obydwa instrumenty prawne stanowią jeden pakiet i należy rozpatrywać je łącznie. Wnioskowi towarzyszy ocena skutków, w której wykazano, iż proponowana reforma znacznie ograniczy prawdopodobieństwo wystąpienia systemowego kryzysu bankowego.

3.3 W rozporządzeniu określono szczegółowe wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Uregulowano w nim następujące kwestie:

— Kapitał: Przedstawiony przez Komisję wniosek przewiduje podniesienie wymogów w zakresie funduszy własnych, jakie banki zobowiązane są utrzymywać, a także zastrzeżenie wymagań co do ich jakości. Harmonizuje on także zasady odliczeń od funduszy własnych, których dokonuje się, aby określić kwotę kapitału regulacyjnego netto, którą można w sposób ostrożnościowy przyjąć do celów regulacyjnych.

— Płynność: Aby zwiększyć krótkoterminową odporność profilu ryzyka utraty płynności instytucji finansowych, Komisja proponuje wprowadzenie wskaźnika pokrycia płynności (LCR), którego dokładna konstrukcja i kalibracja zostanie określona w 2015 r., po okresie obserwacji i przeglądu.

— Wskaźnik dźwigni: Aby ograniczyć nadmierne narastanie dźwigni finansowej w bilansach instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Komisja proponuje również by wskaźnik dźwigni podlegał przeglądowi nadzorcemu. Konsekwencje wprowadzenia wskaźnika dźwigni będą uważnie monitorowane w okresie do 1 stycznia 2018 r., kiedy to wskaźnik ten mógłby ewentualnie nabrać charakteru wiążącego wymogu.

— Ryzyko kredytowe kontrahenta: Zgodnie z polityką Komisji w odniesieniu do instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, wprowadza się zmiany mające zachęcać banki do rozliczania tych instrumentów pochodnych za pośrednictwem partnerów centralnych.

— Jednolity zbiór przepisów: Kryzys finansowy uwypuklił zagrożenie związane z rozbieżnością przepisów krajowych. Jednolity rynek potrzebuje jednolitego zbioru przepisów. Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane bez potrzeby transpozycji do prawa krajowego, w związku z czym wyeliminowane zostaje źródło takich rozbieżności. Rozporządzenie ustanawia ponadto jednolity zbiór zasad odnoszących się do kapitału.

(7) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:339:SOM:PL:HTML;Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 24–28>.

3.4 Dyrektywa obejmuje swoim zakresem obszary zastosowania obowiązującej obecnie dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, a państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji przepisów UE w sposób odpowiedni w danym otoczeniu prawnym. Dotyczy to wymogów regulujących podejmowanie i prowadzenie działalności bankowej, warunków korzystania przez banki ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, określenia właściwych organów oraz przepisów regulujących proces nadzoru ostrożnościowego. Nowymi elementami wprowadzanymi w tej dyrektywie są:

- Udoskonalenie ładu korporacyjnego: Wniosek zastrza wymogi w zakresie mechanizmów i procesów ładu korporacyjnego oraz wprowadza nowe przepisy mające na celu poprawę skuteczności sprawowanego przez rady dozoru nad ryzykiem, podniesienie statusu funkcji zarządzania ryzykiem oraz zapewnienie skutecznego monitorowania zarządzania ryzykiem przez organy nadzoru.
- Sankcje: Jeśli instytucje naruszają wymogi unijne, przewidziane we wniosku przepisy zagwarantują organom nadzoru możliwość zastosowania należycie odstrasżających, ale także skutecznych i proporcjonalnych sankcji – na przykład administracyjnych sankcji finansowych w maksymalnej wysokości 10 % rocznych obrotów danej instytucji czy też tymczasowych zakazów sprawowania funkcji w instytucjach wobec członków organu zarządzającego instytucji.
- Bufory kapitałowe: Wniosek wprowadza dwa bufory kapitałowe w uzupełnieniu do minimalnych wymogów kapitałowych: bufor zabezpieczający w identycznej wysokości dla wszystkich banków w UE oraz bufor antycykliczny, którego wysokość będzie można ustalać na poziomie krajowym.
- Wzmocniony nadzór: Komisja proponuje wzmocnić system nadzoru i wprowadzić wymóg corocznego przygotowywania programu działań nadzorczych w odniesieniu do każdej nadzorowanej instytucji na podstawie oceny ryzyka, w większym stopniu i bardziej systematycznie wykorzystywać możliwości prowadzenia kontroli nadzorczej na miejscu, a także wprowadzić bardziej surowe standardy oraz bardziej dogłębne i bardziej perspektywiczne oceny w ramach nadzoru.

3.5 Wniosek zmierza wreszcie do możliwie maksymalnego ograniczenia stopnia, w jakim instytucje kredytowe polegają na zewnętrznych ratingach kredytowych, poprzez: a) wprowadzenie wymogu, by wszystkie decyzje inwestycyjne podejmowane przez banki opierały się nie tylko na ratingach, lecz także na ich własnej, wewnętrznej ocenie wiarygodności kredytowej, oraz b) zobowiązanie banków, które w danym portfelu posiadają znaczną liczbę ekspozycji, by opracowały wewnętrzne ratingi dla tego portfela, a nie opierały się na ratingach zewnętrznych przy obliczaniu wymogów kapitałowych.

3.6 Komisja szacuje, że:

- wniosek przyczyni się do wzrostu wartości aktywów ważonych ryzykiem w przypadku dużych instytucji kredytowych o 24,5 %, a w przypadku małych instytucji kredytowych – o 4,1 %;

— w związku z wprowadzeniem nowego wymogu i bufora zabezpieczającego konieczne będzie pozyskanie nowych funduszy własnych w wysokości 84 mld EUR do roku 2015 i 460 mld EUR do roku 2019.

4. Stanowisko EKES-u

4.1 Nie zasięgnięto opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy, dlatego też w swojej analizie Komitet ogranicza się – z dwoma wyjątkami – jedynie do rozporządzenia.

4.2 Czwarta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) jest istotnym krokiem naprzód w kwestii uregulowań dotyczących kapitału. Podniesie ona w znacznym stopniu wymogi ostrożnościowe, zapewni realne możliwości absorpcji strat przez kapitał regulacyjny oraz będzie zniechęcać do podejmowania pewnych ryzykownych rodzajów działalności, w odniesieniu do których system obowiązujący przed kryzysem stawał zbyt niskie wymogi kapitałowe. W ogólniejszej perspektywie, zarówno ten kryzys, jak i poprzednie kryzysy pokazały, że w momencie napotkania problemów przez banki niewystarczająca wielkość kapitału wysokiej jakości i niedostateczna płynność powodują ogromne koszty ekonomiczne dla całego społeczeństwa. Sytuacja ta wymaga naprawy. Jakkolwiek EKES popiera zasadniczą linię rozporządzenia, zgłasza kilka zastrzeżeń przedstawionych w niniejszej opinii.

4.3 Banki muszą utrzymywać wystarczającą ilość aktywów płynnych, by mogły sprostać problemom z płynnością, jakie mogą napotkać, bez potrzeby sięgania po wsparcie publiczne. Bank centralny powinien rozważać podejmowanie się roli kredytodawcy ostatniej instancji tylko w wyjątkowych okolicznościach. A zatem wskaźnik pokrycia płynności (LCR) spełnia istotną funkcję. Ponadto banki muszą ograniczać niedopasowanie terminów zapadalności w swoich bilansach. Finansowanie aktywów o bardzo długim terminie zapadalności pasywami o bardzo krótkim terminie wymagalności stwarza zagrożenie nie tylko dla samego banku, ale dla całej gospodarki. Z tego względu EKES popiera propozycję opracowania i wprowadzenia w odpowiednim czasie wskaźnika stabilnego finansowania netto (NSFR).

4.4 Niemniej jednak konieczna będzie bardzo uważna kalibracja wymogów w zakresie płynności, tak by uniknąć poważnych zakłóceń w sektorze bankowym. EKES stwierdza z zadowoleniem, że przedstawione propozycje są na tyle elastyczne, iż pozwalają organom nadzoru zmieniać NSFR i LCR w miarę poznawania skuteczności tych wskaźników. Tradycyjnym przedmiotem działalności bankowej jest transformacja terminów zapadalności, tj. przyjmowanie środków krótkoterminowych i udzielanie kredytów długoterminowych. Gdyby działalność ta miała być nadmiernie ograniczona, ucierpiałaby na tym gospodarka. EKES sceptycznie podchodzi do pomysłu, by przebudować strukturę bilansów banków pod kątem dopasowania terminów zapadalności.

4.5 Funkcjonowanie systemu finansowego nierozłącznie wiąże się z pewnym stopniem procykliczności. W czasach ekspansji gospodarczej występuje tendencja, by nie doszacowywać ryzyka, a w czasach kryzysu – by je przeszacowywać. Jednak kryzys, który nastąpił w wyniku upadłości banku Lehman Brothers, uzmysłowił wszystkim, jak ekstremalne mogą być owe wahania. W uzupełnieniu do wymogów kapitałowych i wymogów dotyczących płynności przewidzianych

w rozporządzeniu, dyrektywa wprowadza bufor zabezpieczający i bufor antycykliczny. EKES przyjmuje to rozwiązanie z zadowoleniem. Powinno ono przyczynić się do poprawy stabilności finansowej w długim okresie, a to z kolei powinno sprzyjać wzrostowi gospodarczemu.

4.5.1 Nawet w tej sytuacji zastosowanie zapisów umowy bazylejskiej do wszystkich banków, niezależnie od tego, czy ma ono charakter systemowy, czy też nie, może stanowić znaczące obciążenie dla mniejszych banków lokalnych. Komitet wzywa Komisję, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz organy nadzoru w państwach członkowskich do zapewnienia, że bufor kapitałowy dla mniejszych banków zostaną dostosowane do modeli biznesowych tychże banków.

4.6 Obliczanie wymogów kapitałowych zależy od stosowanych zasad rachunkowości. W śledztwie dotyczącym roli biegłych rewidentów w kryzysie finansowym Izba Lordów Zjednoczonego Królestwa ustaliła, że stosowanie międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF) miało w znacznym stopniu negatywny wpływ na wiarygodność bilansów banków. W ostatnich miesiącach ujawniono, że przynajmniej w jednym państwie członkowskim banki w swoich sprawozdaniach dla akcjonariuszy nie wyceniały długu państwowego według wartości rynkowej, czego wynikiem było niekonsekwentne stosowanie MSSF. Pamiętając, że MSSF jest systemem opartym na zasadach, EKES zachęca Komisję, by podjęła współpracę z organami odpowiedzialnymi za zasady rachunkowości, przedstawicielami biegłych rewidentów oraz z organami nadzoru w państwach członkowskich, aby zagwarantować, iż zharmonizowane uregulowania dotyczące adekwatności kapitału wspierane będą zharmonizowaną i rzetelną praktyką rachunkową. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych powinien odgrywać w tym procesie ważną rolę koordynującą. Jest to nieodzowny warunek zharmonizowanego wdrożenia nowych zasad ostrożnościowych.

4.7 Komisja oczekiwać będzie oczywiście, iż skuteczność CRD IV oceniana będzie na podstawie działania nowych systemów kapitału i płynności w obliczu przyszłych kryzysów finansowych. EKES, świadomy skali kryzysu gospodarczego, w którym pogrążyła się obecnie UE, wyraża troskę o to, by żaden element nowego systemu nie ograniczył kredytów dla gospodarki bądź przepływu kredytowego w eksporcie lub finansowania handlu. Jeżeli banki będą mogły osiągnąć przewidziane wskaźniki kapitału i płynności jedynie poprzez cięcia w swoich bilansach i ograniczenie akcji kredytowej, rozporządzenie nie spełni swojego zadania. Taka sytuacja byłaby nie do przyjęcia. Komitet nie jest przekonany co do przeprowadzonej już oceny skutków i opowiada się za dokonaniem bardziej szczegółowej analizy. EKES proponuje stałe monitorowanie dostępności kredytów (mogłoby się tym zajmować centrum monitorowania z udziałem EKES-u), aż do zakończenia procesu wdrażania CRD IV (w 2019 r.) i zrealizowania strategii „Europa 2020” (uzależnionego od wsparcia ze strony banków).

4.8 W związku z tym, choć uzasadnienie dążenia do maksymalnej harmonizacji nie budzi wątpliwości, kryzys gospodarczy i przepływ kredytowy wymagać może delikatnych dostosowań zarówno wskaźników, jak i harmonogramów, jeżeli celem ma być optymalizacja wyników poszczególnych gospodarek państw członkowskich i ich naprawy gospodarczej w ciągu najbliższych kilku lat.

4.9 Wymagany łączny współczynnik kapitałowy proponowany w rozporządzeniu wynosi 8 %. W tym wymagany współczynnik kapitałowy kapitału podstawowego to 4,5 %, dodatkowy kapitał Tier I to 1,5 % a kapitał Tier II to 2 %. Ponadto bufor zabezpieczający to 2,5 % kapitału podstawowego Tier I. Kiedy wszystkie proponowane zmiany zostaną wprowadzone stopniowo do 2019 r. wymagany łączny współczynnik kapitałowy wraz z buforem zabezpieczającym osiągnie 10,5 %. Rozporządzenie wymaga maksymalnej harmonizacji, tj. jednolitych wymogów ostrożnościowych w odniesieniu do kapitału w całej Unii Europejskiej na podstawie rzeczywiście jednolitego zestawu przepisów. Podyktowane jest to faktem, iż nieodpowiednie i nieskoordynowane, bardziej rygorystyczne wymogi obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich mogą powodować przenoszenie podstawowych ekspozycji i ryzyka do równoległego systemu bankowego lub z jednego państwa członkowskiego UE do drugiego. Możliwe jest, że pewne państwa członkowskie, które zamierzają zaproponować wyższe wskaźniki, zdecydują się zakwestionować ten pogląd, zanim jeszcze rozporządzenie zostanie przyjęte w ostatecznym kształcie. EKES byłby przeciwny takiemu posunięciu, o ile miałyby ono wywierać niekorzystny wpływ na małe banki lub na udzielanie kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom.

4.10 Pakiet Bazylea zaprojektowany został z myślą o bankach działających w skali międzynarodowej. Unia Europejska zamierza stosować dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych w odniesieniu do wszystkich instytucji kredytowych w UE. Pakiet Bazylea ogranicza definicję kapitału podstawowego Tier I w mniejszym lub większym stopniu wyłącznie do akcji i zysków zatrzymanych. Mogłoby to stanowić problem dla podmiotów niebędących spółkami akcyjnymi, takich jak banki spółdzielcze, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy kasy oszczędnościowe w Europie. W art. 25 CRD III uznaje się fakt, iż w przypadku tych instytucji konieczne jest inne podejście do kwestii kapitału podstawowego. Nieodzowne jest zatem, by w ostatecznym brzmieniu przepisy rozporządzenia odpowiadały alternatywnym modelom biznesowym tych instytucji.

4.11 Chociaż wniosek dotyczący dyrektywy nie jest przedmiotem niniejszej opinii, EKES poczuwa się do obowiązku wyrażenia swoich uwag na temat propozycji ograniczenia stopnia, w jakim instytucje kredytowe polegają na ratingach kredytowych (zob. punkt 3.5). W swojej opinii z maja 2009 r. (8) w sprawie rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych EKES zaapelował do organów regulacyjnych UE, by nie obdarzały ratingów nadmiernym zaufaniem, zwłaszcza w świetle ostatnich wydarzeń, kiedy to niektóre ratingi papierów wartościowych zabezpieczonych spłatami kredytów hipotecznych okazały się bezwartościowe. Komitet przyjmuje zatem bieżący wniosek z zadowoleniem, ponieważ choć nadal dopuszcza się w nim korzystanie z zewnętrznych ratingów kredytowych, wymaga się też, by państwa członkowskie zadbały, iż instytucje podlegające regulacji nie będą opierać się w ocenie wiarygodności kredytowej wyłącznie lub w mechaniczny sposób na zewnętrznych ratingach. Przewiduje się w nim ponadto, że w przypadku gdy wewnętrzna metodologia wykorzystywana w danej instytucji wymaga wyższego poziomu kapitału niż sugerowany na podstawie ratingu zewnętrznego, należy zastosować metodologię wewnętrzną.

(8) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:SOM:PL:HTML; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37-41.>

4.12 Szczególnym problemem, który ujawnił się podczas kryzysu związanego z długiem państwowym, są wyraźne oznaki, iż wbrew zapisom tak umowy bazylejskiej, jak i dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych, dług państwowy najwyraźniej nie jest pozbawiony ryzyka. Jest to istotny słaby punkt przepisów rozporządzenia dotyczących jakości kapitału. Ma to poważne konsekwencje dla banków, które zgodnie z uregulowaniami zmuszone były gromadzić państwowe papiery dłużne. Organy regulacji powinny ponownie rozważyć mechaniczne stosowanie ratingu „wolne od ryzyka”, a banki powinny zmienić swoje wewnętrzne metodologie oceny ryzyka.

4.13 EKES przyjmuje fakt, że rozporządzenie utrzymuje wymogi kapitałowe w odniesieniu do kredytów udzielanych MŚP na poziomie 75 % wymogów standardowych, lecz wyraża wątpliwość, czy będą one wystarczające w obecnej sytuacji. Zdaniem Komitetu kwestią o kluczowym znaczeniu z perspektywy MŚP jest gotowość banków do podejmowania ryzyka. W przeszłości banki gotowe były traktować obiecujące MŚP w partnerski sposób i wspierać ich wzrost. Spowodowany przez kryzys finansowy brak zdolności przedsiębiorstw do regulowania zobowiązań oraz ogólna słabość bilansów banków sprawiły, że banki w coraz większym stopniu unikają podejmowania ryzyka. Dlatego też, aby złagodzić ową niechęć do podejmowania ryzyka, EKES zaleca obniżenie wagi ryzyka ekspozycji do 50 % dla małych i średnich przedsiębiorstw. Komitet uznaje, że Komisja planuje poddać tę kwestię dalszej analizie.

4.14 W tym kontekście EKES wzywa Komisję do ułatwiania dalszego rozwoju bankowości etycznej i partycypacyjnej. Ta forma bankowości zdała egzamin w warunkach kryzysu finansowego i nawet jeśli nie oparła się następstwom kryzysu, to

z pewnością udowodniła swoją odporność i wartość. Mając na uwadze naciski, jakim poddany jest system bankowy, może ona okazać się cennym dodatkowym źródłem kredytu dla MŚP. Dlatego też Komitet wzywa Komisję do przedstawienia dyrektywy w sprawie bankowości etycznej i partycypacyjnej, co zaproponował już w jednej ze swoich wcześniejszych opinii ⁽⁹⁾.

4.15 Łącznie CRD II, III i IV stanowią ogromne obciążenie dla bankowości, gdyż zwiększają obciążenia regulacyjne i podnoszą koszty przestrzegania wymogów, a jednocześnie obniżają zwrot z kapitału i zyskowność w długim okresie. Mając na względzie rolę, jaką bankierzy odegrali w ostatnim kryzysie, a także w kontekście niezrozumiałych systemów wynagrodzeń, większość obywateli europejskich sądzić będzie, że bankierzy dostali to, na co zasługują. EKES musi jednak wyrazić tutaj swoje zastrzeżenie. By UE mogła się rozwijać, banki muszą prosperować. Jeśli mają udzielać kredytów, muszą być rentowne. Niestety w chwili obecnej kondycja banków nie przedstawia się najlepiej: trudno jest oszacować, jak wielkie szkody w bilansach banków w UE i ich rentowności przyniesie jeszcze kryzys długu państwowego.

4.16 W tych okolicznościach ostateczny kształt pakietu CRD IV, a następnie jego wdrożenie będą miały decydujące znaczenie dla pomyślnej realizacji zamierzonego projektu, a zwłaszcza dla zdolności banków zarówno do wprowadzenia wymaganych zmian, jak i do samouzdrowienia. W wyniku kryzysu długu państwowego banki w różnych regionach UE mogą nie zdołać dotrzymać kroku innym. Zarówno ustawodawcy, jak i organy nadzoru, muszą być przygotowani na taką ewentualność, mimo iż harmonogram wdrażania sięga aż 2019 r.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.