

Stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego¹ w konsultacjach Rady Stabilności Finansowej dotyczących ciągłości dostępu do infrastruktury rynku finansowego ("FMI") dla instytucji będącej w procesie przymusowej restrukturyzacji (*resolution*)²

Metodologia opracowania stanowiska

Opracowanie stanowiska przebiegało w trzech etapach.

Etap 1

Do wzięcia udziału w badaniu zaproszono grupę ekspertów obejmującą kilkudziesięciu specjalistów. Przesłano im wybrane fragmenty dokumentu konsultacyjnego Rady Stabilności Finansowej oraz przetłumaczone pytania konsultacyjne. Ekspertom zagwarantowana została anonimowość.

Etap 2

Do Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową³ wpłynęło 19 opinii od instytucji finansowych oraz indywidualnych ekspertów. Wszystkie odpowiedzi zostały zebrane i przedstawione w formie anonimowej ekspertom, którzy wzięli udział w konsultacjach. Zwrócono się do nich z prośbą o zaznaczenie w opiniach innych uczestników konsultacji tych sformułowań, które powinny znaleźć się w stanowisku końcowym, jak również tych, z którymi się nie zgadzają. Eksperti mogli także skorygować swoje odpowiedzi pod wpływem argumentów przedstawionych przez innych ekspertów.

Odpowiedzi uzyskano od ekspertów reprezentujących:

- banki uniwersalne,
- konglomeraty finansowe,
- organy regulacyjne i nadzorcze,
- firmy konsultingowe oraz prawnicze,
- środowisko akademickie.

Etap 3

Na bazie uzyskanych odpowiedzi opracowane zostało syntetyczne stanowisko Europejskiego Kongresu Finansowego przedstawione poniżej.

¹ Celem Europejskiego Kongresu Finansowego (www.efcongress.com) jest debata nt. bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i Polski.

² <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Continuity-of-Access-to-FMIs-Consultation-Documents-FINAL.pdf>

³ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) – pierwszy niezależny think tank w Europie Środkowo-Wschodniej, założony w 1989 roku przez grupę ekonomistów związanych z opozycją demokratyczną i ruchem „Solidarność”.

Odpowiedzi Europejskiego Kongresu Finansowego na pytania konsultacyjne⁴

Pytanie 1:

Czy dokument konsultacyjny odpowiednio identyfikuje i ustosunkowuje się do problemów/napięć, które mogą pojawić się pomiędzy różnymi celami stabilności finansowej, jeśli chodzi o bezpieczeństwo i kondycję dostawców usług krytycznych FMI z jednej strony oraz o uporządkowaną *resolution* odbiorców tych usług z drugiej strony?

Dokument trafnie identyfikuje potencjalny konflikt między celami *resolution* dwóch rodzajów podmiotów, szczególnie w zakresie określenia następujących kwestii:

- a. Obowiązków informacyjnych instytucji korzystających z usług dostawców FMI (aneks do dokumentu konsultacyjnego),
- b. Obowiązku zawarcia w umowach pomiędzy odbiorcą a dostawcą usług krytycznych FMI zapisów regulujących zasady postępowania w sytuacji kiedy odbiorca znajduje się tuż przed lub w reżymie *resolution*.

Zgadza się, że konieczne będzie wypracowanie odpowiednich planów awaryjnych na sytuację przed i po wprowadzeniu procesu restrukturyzacji oraz że konieczne będzie wprowadzenie mechanizmów gwarancyjnych/zabezpieczających możliwości płynnościowe podmiotu w restrukturyzacji wobec FMI tak, aby zapewniona była kontynuacja krytycznych procesów dla danego podmiotu w restrukturyzacji.

Zasadne byłoby przeprowadzenie symulacji - najlepiej na możliwie dokładnie odwzorowanych modelach instytucjonalnych G-SIBS – w zakresie skuteczności proponowanych w dokumencie konsultacyjnym rozwiązań. Dzięki temu można przewidzieć możliwe scenariusze i zdarzenia oraz ocenić w ten sposób przydatność propozycji, rozwiązań i zaleceń wynikających z dokumentu konsultacyjnego.

W ramach dokumentu konsultacyjnego znaczącego dopracowania i doprecyzowania wymagają następujące obszary:

- a. Rola i obowiązki tzw. *relevant authorities* w zakresie (i) gromadzenia informacji, o których mowa w aneksie do dokumentu, (ii) współpracy transgranicznej tych podmiotów w sytuacji wystąpienia niewypłacalności odbiorcy usług krytycznych FMI oraz (iii) możliwości ingerowania w zapisy umowy pomiędzy odbiorcą a dostawcą usług krytycznych FMI tak aby zapewnić faktyczną możliwość korzystania z usług krytycznych przez instytucje, które są w okresie *lead up to* lub już bezpośrednio w reżymie *resolution*;
- b. Zapewnienie dostawcom usług krytycznych FMI, że fakt świadczenia usług instytucji będącej w okresie *lead up to* lub bezpośrednio w okresie *resolution* nie będzie miał bezpośredniego przełożenia na ich sytuację finansową. Może to odbyć się poprzez

⁴ Pytania zostały wybrane z szerszej listy pytań w materiale konsultacyjnym Rady Stabilności Finansowej. Zachowano oryginalną numerację pytań.

zbudowanie systemów gwarantowania rozliczeń, płatności itp., które funkcjonować powinny w przestrzeni transgranicznej.

Doprecyzowania wymaga kwestia banków świadczących usługi powiernicze i jasne rozróżnienie funkcji bankowych i funkcji powierniczych, (jako element FMI). Większej konsekwencji wymaga stosowanie nazw podmiotów, w szczególności w kontekście pełnionej roli w odniesieniu do dostępu pośredniego czy bezpośredniego.

Pytanie 3:

Co sądzisz na temat propozycji przedstawionej w podrozdziale 1.1 dokumentu konsultacyjnego, żeby dostawcy usług krytycznych FMI w swoich zbiorach zasad lub umownych uzgodnieniach wyraźnie określali prawa, obowiązki i procedury obowiązujące w przypadku wejścia użytkownika FMI na drogę *resolution*?

Idea uregulowania praw, obowiązków i procedur obowiązujących w przypadku wejścia użytkownika FMI na drogę *resolution* jest słuszna. Jednak, wszelkie prawa, obowiązki i procedury obowiązujące wobec podmiotu poddanego *resolution* powinny być jasno określone w prawodawstwie krajowym (będącym pochodną ustaleń na szczeblu międzynarodowym, aby zapewnić harmonizację w skali międzynarodowej). Zasady lub umowne uzgodnienia FMI powinny jedynie odzwierciedlać obowiązujący w danym kraju stan prawny i korzystnym byłoby (dla przejrzystości obowiązującego stanu prawnego dla uczestnika FMI), aby przepisy te były cytowane np. jako załącznik do zasad i umownych uzgodnień. Uczestnicy rynku powinni mieć pełną wiedzę o możliwym przebiegu procesów *resolution*.

Uzasadnione jest ewentualne wprowadzenie dla odbiorców usług krytycznych FMI obowiązku przygotowania – na zasadzie *ex ante* – planów obejmujących zabezpieczenia dla płatności za usługi krytyczne FMI – na odpowiednich aktywach wysokiej jakości. Dodatkowo warte rozważenia jest wprowadzenie możliwości dodatkowych gwarancji ze strony organów *resolution* lub innych instytucji państwowych dla płatności za dostarczane usługi krytyczne FMI – za stosownym zabezpieczeniem na aktywach odbiorcy usług krytycznych FMI o odpowiednio wysokiej jakości.

Pytanie 4:

Podrozdział 1.1 dokumentu konsultacyjnego proponuje, aby wykonywanie przez dostawcę usług krytycznych FMI jakiegokolwiek prawa do wypowiedzenia lub zawieszenia dalszego dostępu do krytycznych usług FMI w stosunku do użytkownika FMI będącego w procesie *resolution* podlegało odpowiednim procedurom i zabezpieczeniom. Co sądzisz na temat tych procedur i zabezpieczeń? W odpowiedzi prosimy rozróżnić sytuacje w zależności od tego, czy firma, która wchodzi w proces *resolution*, wywiązuje lub nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań płatniczych, dostaw i gwarancji w stosunku do FMI lub pośrednika FMI.

Gdy firma objęta procesem *resolution* wywiązuje się ze swoich zobowiązań płatniczych, dostawca usług krytycznych FMI nie powinien mieć prawa do wypowiedzenia lub zawieszenia

dalszego dostępu do krytycznych usług FMI – jest to założenie słuszne, jak też w pełni uzasadnione wspieraniem i kontynuowaniem procesu *resolution*, którego celem jest zapobiegnięcie pogłębieniu sytuacji kryzysowej. Nie wolno dyskryminować podmiotu z tego tylko powodu, iż jest objęty procesem *resolution*.

Gdy firma objęta procesem *resolution* nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań płatniczych, powinna być traktowana tak samo, jak każda inna firma, która nie wywiązuje się z zobowiązań płatniczych (nieobjęta procesem *resolution*) - inaczej byłoby to dyskryminujące przedsiębiorcę będącego dostawcą usług krytycznych FMI.

Tak jak to wskazuje podrozdział 1.1 dokumentu konsultacyjnego, organ *resolution* i władze odbiorcy usług krytycznych FMI powinny być w takiej sytuacji w stałym kontakcie z zarządem dostawcy usług krytycznych FMI, tak aby na bieżąco kontrolować i podtrzymywać świadczenie usług krytycznych i wspólnie opracować rozwiązanie przejściowego problemu. W przypadku podmiotów, które nie są w stanie przejściowo wywiązywać się ze zobowiązań płatniczych, dostęp taki powinien zostać utrzymany w określonym przepisami terminie, tak, aby podmioty te miały możliwość wdrożenia działań w zakresie przywrócenia płynności.

Pomocne w tej mierze wydawałyby się przyjęte już w planach *resolution* odbiorcy usług krytycznych FMI procedury obejmujące zabezpieczenia dla płatności za usługi krytyczne FMI – na odpowiednich wyszczególnionych w planach - aktywach wysokiej jakości.

Niemniej jednak, należy zasugerować, iż wszelkie decyzje dotyczące działań podejmowanych przez FMI wobec uczestnika „w *resolution*” powinny podlegać konsultacjom z organem *resolution* (o ile nawet nie zatwierdzeniu). Dostęp do usług FMI ma bowiem kluczowe znaczenie dla utrzymania dostępu do całego rynku finansowego i zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych pełnionych przez instytucje, w szczególności w przypadku podmiotów o znaczeniu systemowym. Koordynacja między organem *resolution* a FMI w zakresie wdrażania *resolution* wobec jego uczestnika ma zatem kluczowe znaczenie dla skuteczności całego procesu.

Konieczne jest zapewnienie odpowiedniej ochrony, szczególnie w sytuacjach, gdzie na rynku występuje ograniczona liczba podmiotów świadczących tego rodzaju usługi, bądź skorzystanie z usług innego dostawcy może być niemożliwe/utrudnione.

Pytanie 5:

Podrozdział 1.2 w dokumencie konsultacyjnym proponuje, aby ogólne prawa, uzgodnienia i obowiązujące procedury dotyczące dostawcy krytycznych usług FMI, które byłyby zapoczątkowane przez wejście w proces *resolution* użytkownika FMI, jego spółki dominującej lub afiliowanej, były takie same, niezależnie od tego, czy firma wchodząca w proces *resolution* jest krajowym czy zagranicznym użytkownikiem FMI. Jakie zabezpieczenia powinny być uwzględnione i jakie środki są potrzebne w celu zapewnienia spójnego podejścia wszystkich dostawców usług krytycznych FMI do tych zabezpieczeń?

Zasady działań podejmowanych wobec uczestników FMI przez samo FMI powinny być jednakowe dla wszystkich jego klientów niezależnie od tego czy są oni podmiotami krajowymi

czy zagranicznymi. Wszyscy oni powinni bowiem podlegać jednakowym zasadom określonym w prawie krajowym, właściwym dla FMI. Spójne podejście do traktowania podmiotu „w *resolution*” powinno wynikać z pewnego minimalnego poziomu harmonizacji przepisów krajowych dzięki ich oparciu na wypracowanych międzynarodowych standardach. Podejście takie wynika z jednej strony z rosnącego poziomu transgraniczności rynków finansowych, a z drugiej z konieczności zapewnienia solidnych i trwałych podstaw prawnych.

Ze względu na różnice w systemach prawnych oraz różną dojrzałość rynków w korzystaniu z usług cyfrowych, opracowanie jednej wyczerpującej listy zabezpieczeń i środków na tym etapie jest utrudnione. Z tego powodu, stosownie do treści podrozdziału 1.2 dokumentu konsultacyjnego, powinny być uwzględnione takie zabezpieczenia, które są dostępne i możliwe do zastosowania we wszystkich porządkach prawnych krajów objętych ewentualnym procesem *resolution*, a zabezpieczenia w danym kraju (np. macierzystym) będą skuteczne względem dostawcy usług krytycznych FMI w innym kraju (np. goszczącym). Po określeniu instrumentów zabezpieczeń powinna zostać przeprowadzona szczegółowa analiza prawna w zakresie wykonalności tych instrumentów zabezpieczeń w różnych porządkach prawnych państw objętych ewentualnym procesem *resolution*. Kolejne instrumenty zabezpieczające mogłyby być dodawane do już istniejących w ramach poddawania ich takiej analizie i o nie mogłyby być rozbudowywane procedury w zakresie zabezpieczeń.

Docelowo, powinien zostać uzgodniony wspólny system gwarantowania rozliczeń, który zapewniałby, niezależnie od lokalizacji użytkownika i dostawcy krytycznych usług FMI, jednolite zasady realizacji zabezpieczeń. W tym celu należałoby:

- a. Opracować katalog instrumentów zabezpieczających i poziomy wymaganej płynności
- b. Określić zasady realizacji swoich praw z tych instrumentów przez dostawców usług krytycznych FMI
- c. Zapewnić zgodność zasad funkcjonowania systemu/ów gwarancyjnych z krajowymi przepisami, w szczególności prawem upadłościowym, bankowym, podatkowym.

Pytanie 7:

Czy zgadzasz się z propozycją w sekcji 2 dokumentu konsultacyjnego, że instytucje powinny być zobowiązane do opracowania planów awaryjnych w celu ułatwienia ciągłości dostępu do FMI zarówno na etapie poprzedzającym *resolution* jak i po wejściu w proces *resolution*?

Czy dokument konsultacyjny właściwie omawia wszystkie aspekty informacji i analiz, które mogą być wymagane dla takich planów awaryjnych?

Należy się zgodzić z propozycją w sekcji 2.1 dokumentu konsultacyjnego, że instytucje powinny być zobowiązane do opracowania planów awaryjnych w celu ułatwienia ciągłości dostępu do FMI, zarówno na etapie poprzedzającym *resolution* jak i po wejściu w proces *resolution*. Plany awaryjne są kluczowe dla efektywnej realizacji procesu dostępu do usług krytycznych FMI. Taki plan awaryjny będzie stanowić wsparcie dla organu *resolution* w celu rozwijania i udoskonalania planu *resolution* i docelowo ułatwi także ewentualną realizację procesu *resolution*, gdyż wskaże rozwiązania możliwe do zastosowania natychmiast w odniesieniu

do ułatwienia ciągłości dostępu do FMI, zwłaszcza że zarządzanie kryzysowe charakteryzuje się brakiem czasu i koniecznością szybkiego podejmowania bardzo istotnych decyzji. Wydaje się, iż równie zasadne byłoby dopracowanie istniejących już dokumentów (np. planów naprawy lub *resolution*) pod względem zapewnienia kontynuacji dostępu do FMI zamiast wprowadzania wymogu tworzenia dodatkowych planów awaryjnych.

Zasady, procedury oraz obowiązki stron realizowane w sytuacji zagrożenia ciągłości dostępu do usług krytycznych FMI powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w opracowanych planach awaryjnych (ew. dopracowanych planach naprawy/*resolution*), jak i przede wszystkim w umowach pomiędzy użytkownikiem a dostawcą usług krytycznych FMI. Plany awaryjne, jak i treść ww. umów, powinny być przedmiotem okresowych przeglądów ze strony *relevant authorities*.

Dokument konsultacyjny w sposób wystarczający adresuje temat zakresu danych i informacji jakie powinny być gromadzone przez użytkowników usług krytycznych FMI. Natomiast nie wskazuje konieczności jego testowania w celu potwierdzenia skuteczności lub konieczności wprowadzenia korekt. Dużo głębszego i precyzyjnego dopracowania w dokumencie konsultacyjnym wymaga obszar testowania scenariuszy zachowań stron w sytuacji krytycznej. Kluczowym aspektem będzie regularne testowanie wykonalności takich planów awaryjnych, zarówno na poziomie pojedynczego FMI, jak i systemu, w którym działa (ten drugi rodzaj testów powinien być inicjowany i nadzorowany przez organ *resolution*).