

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów

(COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD))

(2016/C 177/04)

Sprawozdawca: Daniel MAREELS

Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2016 r., oraz Rada, w dniu 20 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów

(COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 marca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 197 do 2 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. **W powiązaniu i jednocześnie** z wnioskiem dotyczącym europejskiego systemu gwarantowania depozytów (zwanego dalej „EDIS”) Komisja opublikowała **komunikat „Droga do utworzenia unii bankowej”** ⁽¹⁾. Widać stąd, że oba teksty należy postrzegać równolegle, a dalsze działania dotyczące podziału ryzyka (zob. wniosek w sprawie EDIS) muszą iść w parze z dalszym ograniczaniem ryzyka w ramach unii bankowej (zob. komunikat). Wydaje się zatem, że oba teksty tworzą elementy jednej całości, dlatego też Komitet uznaje za pożądane wypowiedzenie się także na temat komunikatu. EKES z zadowoleniem przyjmuje zarówno wniosek ustawodawczy, jak i komunikat.

1.2. Podsumowując, zasadniczo EKES stwierdza, że skoro wiadomo, że **EDIS** oraz ogłoszone **środki na rzecz ograniczania ryzyka** łączy kilka istotnych, fundamentalnych celów dotyczących wzmocnienia i dokończenia budowy unii bankowej, realizacja obu tych rodzajów działań powinna odbywać się **w ten sam sposób i przy zastosowaniu równoważnych instrumentów i metod**. Metody te, które powinny zapewniać identyczne gwarancje, jeśli chodzi o faktyczną realizację wytyczonych w danych przypadkach celów, są tym bardziej potrzebne, zważywszy że oba rodzaje środków wzajemnie się uzupełniają i są niezbędne do zapewnienia akceptowalnego dla wszystkich i wyważonego rozwiązania, które jednocześnie byłoby solidne. Dlatego też, zdaniem Komitetu, aby umożliwić prawdziwy postęp, **niezbędne** jest, by zarówno systemem EDIS, jak i stosowanymi środkami ograniczania ryzyka **zajęto się i je wdrożono bezzwłocznie i faktycznie równolegle**, zgodnie z jasnym i konkretnym harmonogramem. Stworzenie odpowiednich warunków do osiągnięcia postępu jest również istotne w kontekście **dalszych prac na rzecz dokończenia budowy UGW**, której ważną część stanowi **unia bankowa**.

1.3. EDIS jest niezwykle istotny dla unii bankowej, gdyż stanowi jej trzeci filar. Już wcześniej Komitet wyrażał stanowcze poparcie dla ukończenia procesu tworzenia unii bankowej oraz systemu gwarantowania depozytów, nalegając na pośpiech w tym zakresie. Miał na względzie wzmocnienie gospodarczej i finansowej stabilności UE.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

1.4. Stabilne, bezpieczne i dobrze chronione depozyty stanowią korzyść dla wszystkich, a w szczególności oszczędzających i deponentów. Utrzymanie zaufania tych osób oraz zapewnienie im optymalnej ochrony pozostaje dla Komitetu ważną kwestią. W tym kontekście ważny jest wzrost zaufania do banków ze strony oszczędzających i deponentów oraz umożliwienie im czerpania korzyści z integracji finansowej i równych warunków działania w sektorze bankowym. Stabilne depozyty są zresztą niezbędne dla finansowania gospodarki, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, w szczególności MŚP.

1.5. Zdaniem EKES-u EDIS powinien umożliwić dalsze wzmocnienie unii bankowej, zwiększenie jej odporności na ewentualne kryzysy finansowe oraz poprawę stabilności finansowej. Z uwagi na swój charakter europejski system gwarantowania depozytów może pozytywnie wpłynąć na sytuację poszczególnych państw członkowskich i banków, jako że pozwala lepiej radzić sobie z dużymi lokalnymi wstrząsami. Może to zmniejszyć chęci niektórych stron do spekulowania przeciwko określonym państwom lub bankom, jednocześnie minimalizując ryzyko paniki bankowej. Nastąpi ponadto dalsze osłabienie powiązań między bankami a ich rządami państwowymi.

1.6. Zapowiedziane środki ograniczania ryzyka w unii bankowej są równie niezbędne. Przyczyniają się bowiem do jej umacniania poprzez zapewnianie równych warunków działania w sektorze bankowym oraz osłabienie powiązań banków z ich rządami państwowymi. Dzięki temu wzrasta odporność i stabilność systemu. Akceptacja mechanizmów podziału ryzyka wymaga faktycznego stworzenia równych warunków działania z punktu widzenia zasad i nadzoru, a to z kolei przyczynia się do wzrostu wzajemnego zaufania między wszystkimi zainteresowanymi stronami w unii bankowej.

1.7. Takie środki wymagają pełnej transpozycji i pełnego wdrożenia obowiązujących ram prawnych unii bankowej (dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) oraz dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD) przez wszystkie państwa członkowskie. Cieszy fakt, że od publikacji komunikatu oraz propozycji dotyczących EDIS zmalała liczba państw, które jeszcze muszą podjąć ten wysiłek. Komisja wszczęła działania wobec państw opóźniających się z transpozycją.

1.8. Uwagę należy skierować na dalszą redukcję ryzyka w sektorze bankowym oraz zadbanie o maksymalny poziom harmonizacji, jeśli chodzi o te aspekty unii bankowej, w odniesieniu do których podjęto już działania. Za konieczne uznaje się w tym przypadku uprzednie uruchomienie dobrze skapitalizowanych, stabilnych i skutecznych krajowych systemów gwarantowania depozytów. Także przy dalszej realizacji tego filara należy w jak największym stopniu unikać potencjalnego ryzyka pokusy nadużycia, zarówno za strony banków, rządów, jak i oszczędzających. Przypadki faktycznego ulegania pokusie nadużycia mogą bowiem w istocie zagrażać skuteczności i bezpieczeństwu funkcjonowania unii bankowej. Na miejscu jest tu zasada, że państwo członkowskie może skorzystać z EDIS jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną wszystkie warunki.

1.9. Komitet jest zdania, że z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla unii bankowej, dla dokończenia budowy UGW oraz dla zaufania ze strony oszczędzających i deponentów Komisja powinna przedstawić kompleksową dogłębną ocenę skutków, ewentualnie opartą na wcześniejszych podobnych analizach przeprowadzonych w ramach dyrektyw dotyczących systemu gwarantowania depozytów. Rezultaty tej oceny powinny zostać podane do publicznej wiadomości, również po to by jeszcze bardziej wzmocnić legalność tego wniosku.

1.10. Ponadto różnice między poszczególnymi państwami są nadal znaczne, a w wielu obszarach wciąż występują liczne wyzwania, jak wynika z szeregu ostatnich sprawozdań międzynarodowych. Należy zająć się tymi różnicami i wyzwaniami. Chodzi tu między innymi o kwestię dużej liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym oraz nierównomiernego rozkładu tych kredytów między bankami i państwami członkowskimi strefy euro.

1.11. Zdaniem Komitetu dalsze ograniczanie ryzyka musi jednak iść w parze z analizą jego wpływu na politykę kredytową, zwłaszcza w stosunku do MŚP. Priorytetem dla UE i państw członkowskich musi pozostać w szczególności kwestia udzielania kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom i zakładom przemysłowym, przedsiębiorstwom typu start-up i innym nowym przedsiębiorstwom.

1.12. Przy tym zdaniem Komitetu równie istotne jest osiągnięcie postępów w kontekście dokończenia budowy UGW, która opiera się między innymi na filarze monetarnym i finansowym, obejmującym realizację pełnej unii bankowej kierowanej przez UE. Jako że jak Komitet już wcześniej zauważył, UGW wciąż jest podatna na zagrożenia i stoi przed ogromnymi wyzwaniami, należy nadal ją wzmocnić poprzez dalsze prace nad wszystkimi jej filarami.

1.13. EKES uważa, że w tym zakresie pilnie potrzebne jest stworzenie dobrych i odpowiednich warunków dla postępu. Zdaniem EKES-u wszystko opiera się na zaufaniu pomiędzy państwami członkowskimi oraz jego umacnianiu. Zaufanie między państwami członkowskimi wymaga jednak równych warunków działania i jednakowych dążeń w oparciu o ideę konwergencji.

1.14. Idea konwergencji ucierpiała wskutek kryzysu, dlatego też konieczne jest niezwłoczne wznowienie działań w tym zakresie w wymiarze krajowym i unijnym. Równocześnie należy wspierać odbudowę, ułatwiać przeciwdziałanie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i poprawiać możliwości dostosowawcze.

1.15. EKES z zadowoleniem przyjmuje założenie, że nowy system gwarancji depozytów nie może obciążać sektora bankowego nowymi kosztami, jednocześnie jednak uważa, że bezpośrednie ujęcie regulacji dotyczących obliczania wysokości składek w oparciu o ryzyko we wniosku w sprawie EDIS byłoby lepszym rozwiązaniem niż ustanawianie ich w drodze aktu delegowanego. Dotyczy to bowiem istotnego elementu proponowanej regulacji, która z zasady zasługuje na to, aby była ustanowiona na najwyższym poziomie.

2. Kontekst

2.1. Podczas tworzenia unii bankowej uznano, że jej filary muszą być wprowadzane stopniowo.

2.2. Dwa pierwsze kroki poczyniono, wprowadzając jednolity mechanizm nadzorczy, w ramach którego EBC sprawuje nadzór⁽²⁾ nad bankami⁽³⁾ w strefie euro, oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, działający od dnia 1 stycznia 2016 r.

2.3. Trzecim filarem unii bankowej ma zostać **europejski system gwarantowania depozytów**⁽⁴⁾. Bazuje on na istniejącej już dyrektywie w sprawie systemów gwarancji depozytów⁽⁵⁾, wprowadzającej krajowe systemy gwarantowania depozytów oraz umożliwiające uznawanie instytucjonalnych systemów ochronnych za systemy gwarantowania depozytów. Również w sprawozdaniu pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”⁽⁶⁾ proponowane jest wprowadzenie tego systemu w perspektywie długoterminowej.

2.4. Nowa propozycja⁽⁷⁾ będzie realizowana stopniowo⁽⁸⁾:

2.4.1. Pierwsza faza obejmuje *strategię reasekuracyjną*, która ma być realizowana przez trzy lata do roku 2020. Podczas tego etapu krajowe systemy gwarantowania depozytów miałyby dostęp do EDIS dopiero po wyczerpaniu środków własnych oraz pod warunkiem zachowania przez dane państwo członkowskie pełnej zgodności z postanowieniami dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. Ten pierwszy etap ma zatem na celu osłabienie powiązań między bankami a ich rządami państwowymi.

2.4.2. Po tym czasie system zostałby przekształcony w system stopniowo u wspólniany („koasekuracja”). Na tym etapie system krajowy nie byłby zobowiązany do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem dostępu do środków europejskiego systemu gwarantowania depozytów w przypadku konieczności interweniowania. Dostęp do tych środków byłby początkowo niski (20 %), aby następnie przez 4 lata ma wzrosnąć do 80 %. Wprowadza się zatem wyższy stopień u wspólnienia ryzyka między krajowymi systemami.

2.4.3. W trzeciej fazie przewidziano stopniowe zwiększenie udziału w ryzyku przejmowanego przez EDIS aż do 100 %. W 2024 r. nowy system całkowicie zastąpi krajowe systemy gwarancji depozytów, stając się całkowicie odpowiedzialnym za wypłacanie rekompensat deponentom.

2.5. W tym celu natychmiast zostanie utworzony Europejski Fundusz Gwarantowania Depozytów, finansowany z wkładów wnoszonych przez banki, skorygowanych o ryzyko. System z założenia ma nie obciążać sektora bankowego nowymi kosztami, jako że ich wkłady do krajowych systemów gwarantowania depozytów byłyby pomniejszane o wkład w system europejski.

2.6. System jest ponadto wyposażony w ścisłe gwarancje: np. gwarancje obejmą wyłącznie te krajowe systemy gwarantowania depozytów, których działalność i rozbudowa są zgodne z przepisami prawodawstwa UE.

⁽²⁾ Od listopada 2014 r.

⁽³⁾ W przypadku największych podmiotów (ok. 130) jest to nadzór bezpośrednio przez EBC, w przypadku pozostałych (ponad 6 tys. banków) w pierwszej kolejności nadzór sprawowany jest przez krajowe podmioty regulacyjne.

⁽⁴⁾ System ten określany jest również angielskim skrótem „EDIS”, pochodzącym od słów European Deposit Insurance Scheme (europejski system gwarantowania depozytów).

⁽⁵⁾ Przewiduje on ochronę depozytów osób oszczędzających w UE do wysokości 100 000 EUR.

⁽⁶⁾ Zob. „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem”, zwłaszcza s. 13.

⁽⁷⁾ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, COM(2015) 586 final – 2015/0270 (COD), opublikowany 24 listopada 2015 r.

⁽⁸⁾ Formuła EDIS odpowiadać będzie typowej konstrukcji unii bankowej: pojedynczy zbiór przepisów w postaci obecnej dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów, obowiązującej wszystkie 28 państw członkowskich, uzupełniony o system EDIS, wiążący dla wszystkich państw strefy euro i otwarty dla wszystkich pozostałych państw członkowskich, które wyrażają chęć przystąpienia do unii rynku finansowego.

2.7. W komunikacie „Droga do utworzenia unii bankowej” Komisja ogłosiła równoległe jeszcze kilka innych środków mających na celu redukcję ryzyka w unii bankowej⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Równocześnie z propozycjami w sprawie EDIS opublikowany został komunikat⁽¹¹⁾ dotyczący dalszego zmniejszania ryzyka w unii bankowej. Komisja uważa, że obie te publikacje należy uznać za równoległe. Co się zaś tyczy dalszego podziału ryzyka (por. wniosek w sprawie EDIS), uznaje się, że musi ono iść w parze z dalszym jego ograniczaniem. Z tego względu EKES uznaje rzeczony teksty za dwie połowy jednej całości. Zostanie to uwzględnione w późniejszych spostrzeżeniach i komentarzach na temat nowych tekstów.

3.2. Od samego początku EKES pozytywnie wypowiadał się na temat unii bankowej oraz kroków poczynionych w procesie tworzenia dwóch pierwszych jej filarów⁽¹²⁾. Zdaniem Komitetu istotne było niezwłoczne podjęcie tych działań⁽¹³⁾.

3.3. Podobnie Komitet niezmiennie opowiada się za ukończeniem procesu tworzenia unii bankowej⁽¹⁴⁾ oraz niezwłocznym uzupełnieniem jej o trzeci filar, mający na celu ochronę depozytów. W tym kontekście wzywał już do umacniania i ulepszania wspólnego systemu ochrony depozytów⁽¹⁵⁾.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące EDIS, popierając zawarte w nich założenia zacieśnienia unii bankowej, umocnienia i zrównania ochrony deponentów bankowych, zwiększenia stabilności finansowej i niezależności banków od ich rządów państwowych.

3.5. Dzięki zasadzie podziału ryzyka taki system może pozytywnie wpłynąć na sytuację niektórych państw członkowskich i banków, mogąc w razie potrzeby przyczynić się do absorpcji znaczących wstrząsów lokalnych w większym stopniu niż obecne krajowe systemy. Może to zmniejszyć chęci niektórych stron do spekulowania przeciwko określonym państwom lub bankom, jednocześnie minimalizując ryzyko w całej unii bankowej w wymiarze ogólnym.

3.6. Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej ochrony oraz maksymalne zabezpieczenie depozytów oszczędnościowych. Od czasu kryzysu poczyniono ważne kroki naprzód, a sfinalizowanie nowych propozycji może przyczynić się do dalszego wzrostu zaufania poprzez zacieśnienie integracji finansowej między poszczególnymi państwami oraz zapewnienie jednakowych warunków w sektorze bankowym.

⁽⁹⁾ Do środków tych zaliczają się:

- ograniczenie krajowych możliwości i swobody decydowania, jeśli chodzi o stosowanie zasad ostrożnościowych celem zapewnienia jak najskuteczniejszego funkcjonowania jednolitego mechanizmu nadzorczego,
- harmonizację krajowych systemów gwarantowania depozytów,
- działania ustawodawcze wdrażające pozostałe elementy ram prawnych dotyczących banków uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, służących przede wszystkim ograniczeniu dźwigni finansowej banków, zapewnieniu im stabilnego finansowania oraz poprawie porównywalności aktywów ważonych ryzykiem, a także umożliwieniu wdrożenia do 2019 r. zaleceń Rady Stabilności Finansowej w sprawie całkowitej zdolności do absorpcji strat przez banki, tak by możliwe było przekazanie odpowiednich środków bankom znajdującym się w trudnej sytuacji bez sięgania po pomoc ze strony podatników,
- egzekwowanie obowiązujących przepisów, tak aby wykorzystanie środków publicznych do utrzymania wypłacalnego i odpornego na wstrząsy sektora bankowego zostało ograniczone do minimum,
- większą zbieżność przepisów prawa upadłościowego, zgodnie z planem działania na rzecz unii rynków kapitałowych,
- inicjatywy w zakresie ostrożnościowego traktowania ekspozycji banków na ryzyko związane z niewypłacalnością państwa, takie jak ograniczanie ekspozycji banków na ryzyko związane z niewypłacalnością określonego państwa, w celu zapewnienia dywersyfikacji ryzyka.

⁽¹⁰⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej”, COM(2015) 587 final z 24.11.2015.

⁽¹¹⁾ Zob. pkt 2.7 powyżej.

⁽¹²⁾ Zob. jednolity mechanizm nadzorczy i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

⁽¹³⁾ Zob. m.in. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania na rzecz unii bankowej” (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34), pkt 1.12.

⁽¹⁴⁾ Zob. m.in. opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10), oraz „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

⁽¹⁵⁾ Zob. opinie wskazane w przypisach 13 i 14.

3.7. Stabilne depozyty stanowią zdrowe i niezbędne źródło finansowania gospodarki, gospodarstw domowych, a w szczególności małych i młodych przedsiębiorstw (takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa i zakłady przemysłowe⁽¹⁶⁾, przedsiębiorstwa typu start-up), przyczyniając się tym samym do koniecznego wzrostu gospodarczego. MŚP (szeroko rozumiane) wnoszą istotny wkład w gospodarkę europejską, jako że zapewniają ponad dwie trzecie miejsc pracy w sektorze prywatnym oraz generują 85 % wzrostu zatrudnienia netto. Dla EKES-u oczywiste jest, że zapewnienie kredytowania rentownych MŚP stanowi podstawę wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, a zatem powinno być kluczowym priorytetem zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

3.8. W zakresie dalszego ograniczania ryzyka odpowiednie jest takie samo podejście jak w przypadku EDIS. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje również dokument Komisji; zwłaszcza że z jednej strony oba teksty posiadają jednakowe założenia podstawowe, takie jak zacieśnianie unii bankowej czy osłabienie powiązań między bankami a rządami państwowymi, zaś z drugiej strony osiągnięcie zakładanych celów wyraźnie wymaga połączenia środków.

3.9. Z punktu widzenia ograniczania ryzyka obecna sytuacja nie może być ignorowana. Uwagę należy skierować przede wszystkim na kwestię dalszej redukcji ryzyka w sektorze bankowym oraz większego poziomu harmonizacji w tych aspektach unii bankowej, w których działania zostały już podjęte.

3.10. W pierwszej kolejności konieczne są całkowita transpozycja i wdrożenie istniejących ram prawnych dotyczących unii bankowej we wszystkich państwach członkowskich. O ile w momencie publikacji wniosku w sprawie EDIS znaczna liczba państw członkowskich nie transponowała jeszcze dyrektyw w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz w sprawie systemów gwarancji depozytów (lub transponowała je tylko częściowo), o tyle sytuacja uległa od tego czasu poprawie. Komisja wszczęła działania wobec państw opóźniających się z transpozycją⁽¹⁷⁾.

3.11. Z dalszą transpozycją i wdrożeniem programu gwarantowania depozytów i związanych z nim regulacji finansowych *ex ante* wiąże się pewne wyzwania. Za konieczne uznaje się w tym przypadku zwiększenie harmonizacji oraz uprzednie uruchomienie dobrze skapitalizowanych, stabilnych i skutecznych krajowych systemów gwarantowania depozytów, które ograniczałyby ryzyko ulegania pokusie nadużycia. O potrzebie ograniczania tego ryzyka trzeba pamiętać także na wszystkich etapach wdrażania EDIS. W tym kontekście nie można ignorować zagrożeń mogących płynąć ze zbyt szybkiego i rygorystycznego uwspólnienia ryzyka. Na miejscu jest tu zasada, że państwo członkowskie może skorzystać z EDIS jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną wszystkie warunki i jeśli wdrożone zostało obowiązujące prawodawstwo.

3.12. Ponadto różnice między poszczególnymi państwami są nadal znaczne, a w wielu obszarach wciąż występują liczne wyzwania, jak wynika zresztą z szeregu ostatnich sprawozdań międzynarodowych⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾. Należy zająć się tymi problemami, podobnie jak na przykład kwestią dużej liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym oraz nierównomiernego rozkładu tych kredytów między bankami i państwami członkowskimi strefy euro⁽²⁰⁾. Skuteczne zarządzenie tej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich innych istotnych elementów, uznać można za warunek jakiegokolwiek postępu w zakresie uwspólnienia ryzyka na poziomie ochrony depozytów. Niezbędny jest tu między innymi kierowany przez UE jednolity mechanizm nadzoru.

⁽¹⁶⁾ Małe i średnie przedsiębiorstwa, w tym działające w sektorach przemysłowych.

⁽¹⁷⁾ W sprawie systemów gwarancji depozytów zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 10 grudnia 2015 r. „Komisja wzywa 10 państw członkowskich do wdrożenia unijnych przepisów dotyczących systemów gwarancji depozytów” (zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6253_pl.htm); w kwestii naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków zob. komunikat prasowy z dnia 22 października 2015 r. „Komisja pozywa sześć państw członkowskich do Trybunału z powodu niedokonania transpozycji unijnych przepisów dotyczących naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków” (zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5827_pl.htm).

⁽¹⁸⁾ Zob. m.in. „2015 EU-wide transparency exercise – aggregate report” Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1280458/2015+EU-wide+Transparency+Exercise+Report+FINAL.pdf> (listopad 2015 r.) oraz Economic Bulletin EBC, numer 2015/5 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201505.en.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Zob. sprawozdanie EUNB, zwłaszcza streszczenie („Executive Summary”) na s. 6–7: „Jakość aktywów i rentowność również uległy poprawie, jednak nadal – biorąc pod uwagę niski punkt wyjścia – wymagają wzmożonej uwagi. Odsetek ekspozycji zagrożonych, po raz pierwszy opublikowany po sporządzeniu zharmonizowanej definicji EUNB, wynosi 6 % wszystkich kredytów i pożyczek w UE (10 % przy uwzględnieniu wyłącznie przedsiębiorstw niefinansowych), przy czym zauważalne są znaczące różnice między państwami a bankami. W 2015 roku rentowność uległa poprawie, jednak w kontekście historycznym – oraz w stosunku do szacunkowych kosztów kapitału własnego banków – nadal pozostaje niska. Od czerwca 2015 r. całkowity zwrot z kapitału banków UE wynosi 9,1 %.

Dane opublikowane do dziś wskazują na wciąż istniejącą, ale stopniowo malejącą preferencję inwestowania w instrumenty długu państwowego, biorąc pod uwagę, że w czerwcu 2015 r. banki odnotowały wzrost w zakresie posiadanych papierów wartościowych niebędących papierami krajowymi”.

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie „Financial Stability Review” EBC z listopada 2015 r., zob. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201511.en.pdf?24cc5509b94b997f161b841fa57d5eca>, s. 74 i nast.

3.13. Wyniki przeprowadzanej *ex ante* oceny skutków EDIS nie zostały udostępnione. Jest to sprzeczne z wymogami przejrzystości. Z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla unii bankowej, dla dokończenia budowy UGW oraz dla zaufania ze strony oszczędzających i deponentów z pewnością niezbędne jest przedstawienie kompleksowej dogłębnej oceny skutków, ewentualnie opartej na wcześniejszych podobnych analizach przeprowadzonych w ramach dyrektyw dotyczących systemu gwarantowania depozytów⁽²¹⁾. Rezultaty tej oceny powinny zostać podane do publicznej wiadomości, również po to, by jeszcze bardziej wzmocnić legalność tego wniosku.

3.14. Zapowiadane dodatkowe środki dotyczące ograniczania ryzyka muszą być traktowane w taki sam sposób jak EDIS, gdyż zarówno te środki, jak i EDIS mają na celu wzmocnienie unii bankowej oraz wymagają działań ukierunkowanych na ich skonkretyzowanie i realizację, gdy tylko zostaną spełnione niezbędne warunki.

3.15. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że realizacja obu tych rodzajów środków powinna przebiegać w ten sam sposób. Wzajemnie się one uzupełniają i są konieczne do wypracowania wyważonego rozwiązania, które jednocześnie byłoby solidne. Istotne jest zatem, aby tak systemem EDIS, jak i wspomnianymi środkami na rzecz ograniczenia ryzyka⁽²²⁾ zająć się bezzwłocznie i faktycznie równolegle oraz je urzeczywistnić. Nie tylko przyczyni się to w najwyższym stopniu do realizacji unii bankowej i dokończenia budowy UGW (por. poniżej), ale i zagwarantuje osiągnięcie prawdziwego postępu.

3.16. Kwestia ta jest dla EKES-u równie istotna w kontekście ukończenia realizacji unii gospodarczej i walutowej. UGW opiera się bowiem między innymi na filarze monetarnym i finansowym, których elementem jest pełnowartościowa unia bankowa. Jako że jak Komitet już wcześniej zauważył, UGW wciąż jest podatna na zagrożenia i stoi przed ogromnymi wyzwaniem⁽²³⁾, należy nadal ją wzmocniać poprzez dalsze prace nad wszystkimi jej filarami.

3.17. Już wcześniej stwierdzono, że ze względu na stałe powiązania między państwami a bankami, państwa członkowskie nadal mają opory przed tworzeniem koniecznych warunków gospodarczych i politycznych, co skutkuje oddelegowaniem najważniejszych i najsukuteczniejszych decyzji⁽²⁴⁾.

3.18. Dlatego istotne jest umożliwienie postępu, a tu kluczową jest kwestia zaufania oraz umacnianie go pomiędzy państwami członkowskimi. Zaufanie między państwami członkowskimi wymaga jednak równych warunków działania i jednakowych dążeń w oparciu o ideę konwergencji.

3.19. Idea konwergencji ucierpiała wskutek kryzysu, dlatego też konieczne jest niezwłoczne wznowienie działań w tym zakresie w wymiarze krajowym i unijnym. Równocześnie należy wspierać odbudowę, ułatwiać przeciwdziałanie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i poprawiać możliwości dostosowawcze.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jeśli chodzi o wniosek w sprawie EDIS, EKES z zadowoleniem przyjmuje zasadę neutralności systemu pod względem kosztów dla sektora bankowego. Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy skutków wkład sektora bankowego ustalono na poziomie 0,8 %⁽²⁵⁾⁽²⁶⁾ gwarantowanych depozytów. Ważne jest zatem, aby całkowity wkład w systemy krajowe i europejskie nie został zwiększony, zgodnie z ideą neutralności pod względem kosztów.

4.2. Jednocześnie istotne jest osiągnięcie maksymalnego poziomu harmonizacji wkładów krajowych, a tym samym stworzenie jednakowych warunków działania dla krajowych systemów gwarantowania depozytów i unikanie różnic między tymi systemami.

4.3. Podejście oparte na tworzeniu równych warunków działania musi obowiązywać zarówno w stosunkach między państwami unii bankowej, jak i w odniesieniu do państw członkowskich, które do niej nie przystąpiły. Oznacza to między innymi, że kontynuowane będą działania na rzecz dalszej harmonizacji obowiązujących przepisów dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów w celu osiągnięcia większej konwergencji między systemami we wszystkich państwach członkowskich.

⁽²¹⁾ Według oświadczeń przedstawicieli Komisji obecne propozycje opierają się na ocenie skutków, którą przeprowadzono w związku ze zmianą dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013IR6902>, w szczególności pkt 7.8 i 7.11.

⁽²²⁾ Jeśli chodzi o te środki na rzecz ograniczania ryzyka, głównym zadaniem będzie wdrożenie w trybie priorytetowym środków najistotniejszych z omawianego tu punktu widzenia.

⁽²³⁾ Por. opinie wymienione w przypisie 14.

⁽²⁴⁾ Zob. pierwsza opinia wymieniona w przypisie 14, pkt 4.1.2.

⁽²⁵⁾ W ramach dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów.

⁽²⁶⁾ Lub 0,5 %, jeśli spełnione są określone warunki.

4.4. Instytucjonalne systemy ochrony zapewniają wsparcie finansowe, gdy ich członkowie znajdują się w trudnej sytuacji, a zatem pomagają uniknąć upadłości banku. Zapobiegawcze działanie tych systemów będzie musiało zostać w pełni uwzględnione w nowym rozporządzeniu w sprawie EDIS, gdyż w przeciwnym razie zagrożona może być cała jego koncepcja.

Bruksela, dnia 17 marca 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
