

## Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS)

(2017/C 088/15)

**Sprawozdawca:** Hans-Jörg Duppré (DE/EPL), starosta powiatu Südwestpfalz

**Dokument źródłowy:** Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów

COM(2015) 586 final

## I. ZALECANE POPRAWKI

## Poprawka 1

Motyw 6

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Ostatni kryzys uwidoczniał, że funkcjonowanie rynku wewnętrznego może być zagrożone oraz że rośnie ryzyko rozdrobnienia rynku usług finansowych. Upadłość banku, który jest stosunkowo duży w porównaniu z krajowym sektorem bankowym, lub równoległa upadłość części krajowego sektora bankowego mogą spowodować, że krajowe systemy gwarantowania depozytów <b>staną się narażone na duże wstrząsy lokalne</b>, nawet wtedy, gdy będą funkcjonowały dodatkowe mechanizmy finansowania przewidziane w dyrektywie 2014/49/UE Parlamentu Europejskiego i Rady. Takie narażenie krajowych systemów gwarantowania depozytów na duże wstrząsy lokalne może przyczynić się do niekorzystnego powiązania między bankami a ich rządami państwowymi, co osłabiłoby spójność ochrony depozytów oraz przyczyniło do nieufności deponentów i skutkowało niestabilnością rynku.</p>	<p>Ostatni kryzys uwidoczniał, że funkcjonowanie rynku wewnętrznego może być zagrożone oraz że rośnie ryzyko rozdrobnienia rynku usług finansowych. Upadłość banku, który jest stosunkowo duży w porównaniu z krajowym sektorem bankowym, lub równoległa upadłość części krajowego sektora bankowego mogą spowodować, że krajowe systemy gwarantowania depozytów – nawet wtedy, gdy będą funkcjonowały dodatkowe mechanizmy finansowania przewidziane w dyrektywie 2014/49/UE Parlamentu Europejskiego i Rady – <b>staną się narażone na duże wstrząsy lokalne, o ile takie krajowe systemy gwarantowania depozytów, które należy ustanowić na mocy tej dyrektywy, nie zostaną w pełni ustanowione i nie będą wystarczająco zabezpieczone finansowo</b>. Takie narażenie krajowych systemów gwarantowania depozytów na duże wstrząsy lokalne może przyczynić się do niekorzystnego powiązania między bankami a ich rządami państwowymi, co osłabiłoby spójność ochrony depozytów oraz przyczyniło do nieufności deponentów i skutkowało niestabilnością rynku.</p>

## Uzasadnienie

Poprawka ma jasno wskazać, że określone w dyrektywie 2014/49/UE krajowe systemy gwarantowania depozytów, które należy transponować do prawa krajowego, będą szczególnie narażone, gdy nie zostaną w pełni ustanowione i gdy krajowe fundusze nie będą dysponowały wystarczającymi środkami.

**Poprawka 2**

Motyw 8

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Mimo że dyrektywa 2014/49/UE przyczynia się do znacznego zwiększenia zdolności systemów krajowych do wypłaty odszkodowania deponentom, na poziomie unii bankowej należy stworzyć skuteczniejsze mechanizmy gwarantowania depozytów w celu zapewnienia wystarczających środków finansowych, tak aby wzmocnić zaufanie wszystkich deponentów i tym samym zagwarantować stabilność finansową. EDIS zwiększyłyby odporność unii bankowej na przyszłe kryzysy poprzez bardziej zróżnicowany podział ryzyka oraz zapewniłyby jednakową ochronę ubezpieczonych deponentów, co z kolei przyczyniłoby się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.</p>	<p>Mimo że dyrektywa 2014/49/UE przyczynia się do znacznego zwiększenia zdolności systemów krajowych do wypłaty odszkodowania deponentom, na poziomie unii bankowej należy <b>ewentualnie</b> stworzyć skuteczniejsze mechanizmy gwarantowania depozytów w celu zapewnienia wystarczających środków finansowych, tak aby wzmocnić zaufanie wszystkich deponentów i tym samym zagwarantować stabilność finansową. <b>Sprawnie funkcjonujący</b> EDIS zwiększyłyby odporność unii bankowej na przyszłe kryzysy poprzez bardziej zróżnicowany podział ryzyka oraz zapewniłyby jednakową ochronę ubezpieczonych deponentów, co z kolei przyczyniłoby się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. <b>Wymaga to jednak, aby we wszystkich państwach członkowskich w ramach transpozycji dyrektywy 2014/49/UE uzyskano takie same warunki, co będzie podlegało ocenie Komisji Europejskiej do dnia 31 grudnia 2016 r. w ramach sprawozdania. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, Komisja w tym samym terminie dokona oceny skutków przedłożonego wniosku, w której uwzględnione zostaną m.in. aspekty ochrony instytucjonalnej.</b></p>

**Uzasadnienie**

W art. 19 ust. 5 dyrektywy 2014/49/UE przewiduje się, że do 2019 r. Komisja Europejska przedłoży sprawozdanie na temat funkcjonowania krajowych systemów gwarancji w europejskim systemie. Ponieważ opublikowany obecnie wniosek dotyczący rozporządzenia został przedłożony jeszcze przed tą publikacją i opiera się bezpośrednio na prawidłowo funkcjonujących krajowych systemach gwarantowania, sprawozdanie Komisji Europejskiej powinno zostać przedłożone jeszcze w tym roku w celu umożliwienia praktycznej dyskusji. To samo dotyczy przewidzianej do sporządzenia oceny skutków.

**Poprawka 3**

Motyw 15

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Aby zapewnić równe warunki działania na całym rynku wewnętrznym, niniejsze rozporządzenie jest spójne z dyrektywą 2014/49/UE. Uzupełnia ono przepisy i zasady tej dyrektywy w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania EDIS oraz udostępnienia temu systemowi wystarczającego finansowania. W związku z tym prawo materialne dotyczące gwarantowania depozytów, mające zastosowanie w ramach EDIS, będzie spójne z prawem stosowanym przez krajowe systemy gwarantowania depozytów lub wyznaczone organy nieuczestniczących państw członkowskich, zharmonizowanym na mocy dyrektywy 2014/49/UE.</p>	<p>Aby zapewnić równe warunki działania na całym rynku wewnętrznym, niniejsze rozporządzenie jest spójne z dyrektywą 2014/49/UE. Uzupełnia ono przepisy i zasady tej dyrektywy w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania EDIS oraz udostępnienia temu systemowi wystarczającego finansowania. <b>Ponadto uwzględnią w szczególności współzależność między stabilną gospodarką a działalnością lokalnych i regionalnych banków, a także banków rozwoju. Instytucje te wspomagają finansowo przede wszystkim działania wspierające na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.</b> W związku z tym prawo materialne dotyczące gwarantowania depozytów, mające zastosowanie w ramach EDIS, będzie spójne z prawem stosowanym przez krajowe systemy gwarantowania depozytów lub wyznaczone organy nieuczestniczących państw członkowskich, zharmonizowanym na mocy dyrektywy 2014/49/UE.</p>

**Uzasadnienie**

Poprawka powinna zagwarantować, że rola banków publicznych zostanie odpowiednio uwzględniona we wniosku.

**Poprawka 4**

Artykuł 1 ust. 3

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>art. 2 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Artykuł 2</p> <p><b>Zakres</b></p> <p>1. Do celów jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niniejsze rozporządzenie stosuje się do następujących podmiotów:</p> <p>a) instytucji kredytowych mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim;</p> <p>b) jednostek dominujących, w tym finansowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeśli są one objęte nadzorem skonsolidowanym prowadzonym przez EBC zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 1024/2013;</p> <p>c) firm inwestycyjnych i instytucji finansowych mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeśli są one objęte nadzorem skonsolidowanym jednostki dominującej prowadzonym przez EBC zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.</p> <p>2. Do celów EDIS niniejsze rozporządzenie stosuje się do następujących podmiotów:</p> <p>a) uczestniczących systemów gwarantowania depozytów zdefiniowanych w art. 3 ust. 1a pkt 1;</p> <p>b) instytucji kredytowych powiązanych z uczestniczącymi systemami gwarantowania depozytów.</p> <p>Jeżeli niniejsze rozporządzenie ustanawia prawa i obowiązki uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów, zarządzanego przez wyznaczony organ, zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt 18 dyrektywy 2014/49/UE, te prawa i obowiązki uznaje się za prawa i obowiązki wyznaczonego organu.”;</p>	<p>art. 2 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„Artykuł 2</p> <p><b>Zakres</b></p> <p>1. Do celów jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niniejsze rozporządzenie stosuje się do następujących podmiotów:</p> <p>a) instytucji kredytowych mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim;</p> <p>b) jednostek dominujących, w tym finansowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeśli są one objęte nadzorem skonsolidowanym prowadzonym przez EBC zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 1024/2013;</p> <p>c) firm inwestycyjnych i instytucji finansowych mających siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeśli są one objęte nadzorem skonsolidowanym jednostki dominującej prowadzonym przez EBC zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.</p> <p>2. Do celów EDIS niniejsze rozporządzenie stosuje się do następujących podmiotów:</p> <p>a) uczestniczących systemów gwarantowania depozytów zdefiniowanych w art. 3 ust. 1a pkt 1;</p> <p>b) instytucji kredytowych powiązanych z uczestniczącymi systemami gwarantowania depozytów.</p> <p><b>3. Do celów EDIS niniejsze rozporządzenie nie ma jednak zastosowania do banków rozwoju w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 16 (nowy).</b></p> <p>Jeżeli niniejsze rozporządzenie ustanawia prawa i obowiązki uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów, zarządzanego przez wyznaczony organ, zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt 18 dyrektywy 2014/49/UE, te prawa i obowiązki uznaje się za prawa i obowiązki wyznaczonego organu.”;</p>

**Uzasadnienie**

Banki rozwoju znacznie różnią się od zwykłych banków. Chociaż refinansują się na rynku kapitałowym, występuje w ich przypadku niewielkie ryzyko niewypłacalności ze względu na rodzaj i zakres dostępnego kapitału. Należy zatem wykluczyć je z przepisów dotyczących systemów gwarantowania depozytów.

**Poprawka 5**

Artykuł 1 ust. 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>w art. 3 wprowadza się następujące zmiany:</p> <p>a) w ust. 1 dodaje się pkt 55, 56 i 57 w brzmieniu:</p> <p>„55) »uczestniczące systemy gwarantowania depozytów« oznaczają systemy gwarantowania depozytów zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2014/49/UE, które zostały wdrożone i są oficjalnie uznane w uczestniczącym państwie członkowskim;</p> <p>56) »wyplata« oznacza niedostępność depozytów zdefiniowaną w art. 2 ust. 1 pkt 8 dyrektywy 2014/49/UE w odniesieniu do instytucji kredytowej powiązanej z uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów;</p> <p>57) »dostępne środki finansowe w ramach funduszu gwarantowania depozytów« oznaczają środki pieniężne, depozyty oraz aktywa o niskim ryzyku, które można upłynnić w terminie nieprzekraczającym terminu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2014/49/UE.”;</p>	<p>w art. 3 wprowadza się następujące zmiany:</p> <p>a) w ust. 1 dodaje się pkt <b>16 (nowy)</b>, 55, 56 i 57 w brzmieniu:</p> <p><b>16) (nowy) „bank rozwoju” oznacza każde przedsiębiorstwo utworzone lub jednostkę utworzoną przez państwo członkowskie, rząd centralny lub samorząd regionalny, które lub która udziela kredytów preferencyjnych w sposób niekonkurencyjny i nienastawiony na zysk, aby promować cele polityki publicznej tego rządu lub samorządu, pod warunkiem że ten rząd lub samorząd jest zobowiązany do ochrony gospodarczych podstaw tego przedsiębiorstwa lub tej jednostki i utrzymywania ich rentowności przez cały okres ich funkcjonowania lub że przynajmniej 90 % ich finansowania pierwotnego lub 90 % udzielanych przez nie kredytów preferencyjnych jest bezpośrednio lub pośrednio gwarantowanych przez rząd centralny lub samorząd regionalny danego państwa członkowskiego;</b></p> <p>„55) »uczestniczące systemy gwarantowania depozytów« oznaczają systemy gwarantowania depozytów zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2014/49/UE, które zostały wdrożone i są oficjalnie uznane w uczestniczącym państwie członkowskim;</p> <p>56) »wyplata« oznacza niedostępność depozytów zdefiniowaną w art. 2 ust. 1 pkt 8 dyrektywy 2014/49/UE w odniesieniu do instytucji kredytowej powiązanej z uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów;</p> <p>57) »dostępne środki finansowe w ramach funduszu gwarantowania depozytów« oznaczają środki pieniężne, depozyty oraz aktywa o niskim ryzyku, które można upłynnić w terminie nieprzekraczającym terminu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2014/49/UE.”;</p>

**Uzasadnienie**

Należy użyć definicji z sekcji 1 art. 3 pkt 27 rozporządzenia (UE) 2015/63, która pod względem zapewnienia spójności jest lepszym rozwiązaniem, ponieważ zawiera wszystkie istotne elementy, należy zaś unikać stosowania rozbieżnych definicji w aktach prawnych.

## Poprawka 6

Artykuł 74c ust. 5

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Komisja jest <b>uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 93</b> w celu określenia metody opartej na ocenie ryzyka, stosowanej do obliczania składek zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.</p>	<p>Komisja <b>przedkłada wnioski</b> w celu określenia metody opartej na ocenie ryzyka, stosowanej do obliczania składek zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.</p>
<p>Komisja <b>przyjmuje jeden akt delegowany określający</b> metodę obliczania składek na rzecz uczestniczących systemów gwarantowania depozytów i, tylko w okresie reasekuracji, na rzecz funduszu gwarantowania depozytów. W tym akcie delegowanym obliczenia opierają się na kwocie gwarantowanych depozytów oraz na stopniu ryzyka ponoszonego przez każdą instytucję kredytową względem wszystkich innych instytucji kredytowych powiązanych z tym samym uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów.</p>	<p>Komisja <b>proponuje jedno uregulowanie określające</b> metodę obliczania składek na rzecz uczestniczących systemów gwarantowania depozytów i, tylko w okresie reasekuracji, na rzecz funduszu gwarantowania depozytów. W tym akcie delegowanym obliczenia opierają się na kwocie gwarantowanych depozytów oraz na stopniu ryzyka ponoszonego przez każdą instytucję kredytową względem wszystkich innych instytucji kredytowych powiązanych z tym samym uczestniczącym systemem gwarantowania depozytów. <b>Uwzględnia się przy tym również inne dobrowolne, krajowe systemy gwarantowania.</b></p>
<p>Komisja <b>przyjmuje drugi akt delegowany określający</b> metodę obliczania składek na rzecz funduszu gwarantowania depozytów, płatnych od początku okresu koasekuracji. W tym drugim akcie delegowanym obliczenia opierają się na kwocie gwarantowanych depozytów oraz na stopniu ryzyka ponoszonego przez każdą instytucję kredytową względem wszystkich innych instytucji kredytowych, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. b). Obydwa akty delegowane obejmują wzór obliczania, konkretne wskaźniki, klasy ryzyka dotyczące członków, progi dotyczące wag ryzyka przypisanych do poszczególnych klas ryzyka oraz inne niezbędne elementy. Stopień ryzyka ocenia się na podstawie kryteriów takich jak:</p>	<p>Komisja <b>proponuje drugie uregulowanie określające</b> metodę obliczania składek na rzecz funduszu gwarantowania depozytów, płatnych od początku okresu koasekuracji. W tym drugim akcie delegowanym obliczenia opierają się na kwocie gwarantowanych depozytów oraz na stopniu ryzyka ponoszonego przez każdą instytucję kredytową względem wszystkich innych instytucji kredytowych, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. b). Obydwa akty delegowane obejmują wzór obliczania, konkretne wskaźniki, klasy ryzyka dotyczące członków, progi dotyczące wag ryzyka przypisanych do poszczególnych klas ryzyka oraz inne niezbędne elementy. Stopień ryzyka ocenia się na podstawie kryteriów takich jak:</p>
<p>a) poziom zdolności instytucji do pokrywania strat;</p>	<p>a) poziom zdolności instytucji do pokrywania strat;</p>
<p>b) zdolność instytucji do spełniania swoich zobowiązań krótko- i długoterminowych;</p>	<p>b) zdolność instytucji do spełniania swoich zobowiązań krótko- i długoterminowych;</p>
<p>c) stabilność i różnorodność źródeł finansowania, jakimi dysponuje instytucja, oraz jej wysoce płynnych, nieobciążonych aktywów;</p>	<p>c) <b>istnienie sprawnie funkcjonującego instytucjonalnego systemu ochrony zgodnie z art. 113 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, jak również art. 4 dyrektywy 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów;</b></p>
<p>d) jakość aktywów instytucji;</p>	<p>d) stabilność i różnorodność źródeł finansowania, jakimi dysponuje instytucja, oraz jej wysoce płynnych, nieobciążonych aktywów;</p>
<p>e) model biznesowy instytucji oraz zarządzanie instytucją;</p>	<p>e) jakość aktywów instytucji;</p>
<p>f) model biznesowy instytucji oraz zarządzanie instytucją;</p>	<p>f) stopień, w jakim aktywa instytucji są obciążone.</p>
	<p>g) stopień, w jakim aktywa instytucji są obciążone.</p>

### **Uzasadnienie**

Po pierwsze poprawki służą dostosowaniu metody obliczania dotyczącej instytucji kredytowych, które dysponują dobrowolnymi systemami ochrony. Należy zagwarantować, aby motywacja do utrzymania dobrowolnych (dodatkowych) systemów nie została osłabiona przez podwójne zobowiązanie do zapłaty. Należy ponadto jasno stwierdzić, że metoda obliczania nie podlega wyłącznej decyzji Komisji Europejskiej, ale powinna być efektem zwykłej procedury ustawodawczej.

## **II. ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

### **Uwagi wstępne**

1. Uznaje, że światowy kryzys gospodarczy doprowadził do wzrostu nieufności obywateli wobec dużej części sektora bankowego. Spekulacje wysokiego ryzyka niektórych dużych banków w znacznym stopniu przyczyniły się do kryzysu lub też były jedną z wielu przyczyn załamania się systemu finansowego. Również pakiety pomocowe na rzecz banków o znaczeniu systemowym były konieczne z ekonomicznego punktu widzenia, doprowadziły jednak do poważnej krytyki ze strony obywateli w odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich za ryzykowne transakcje przeważnie prywatnych instytucji finansowych. Należy w związku z tym niezwłocznie zwrócić uwagę na to, by odpowiednie wnioski dotyczące europejskiego systemu gwarantowania depozytów wzmocniły w takim samym stopniu we wszystkich państwach członkowskich zaufanie obywateli do europejskiego sektora bankowego.

2. Podkreśla, że między gospodarczą stabilnością państw członkowskich a stabilnością prowadzących w nich działalność banków istnieje wyraźna zależność. Z tego względu nie należy traktować systemu europejskiej unii bankowej oddzielnie, lecz powinny mu zawsze towarzyszyć środki zarządzania gospodarczego na szczeblu państw członkowskich w celu zapewnienia stabilności gospodarczej. Na przykład w niektórych państwach członkowskich krajowe przepisy w ramach prawa dotyczącego niewypłacalności prowadzą do przeciągającego się postępowania, przez co tytuł egzekucyjny można uzyskać ze znacznym opóźnieniem. Takie przepisy są sprzeczne z celami wniosków Komisji, ponieważ restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków w przypadku odpowiedzialności jest wyraźnie utrudniona, jeśli wręcz nie faktycznie wykluczona.

3. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej w obszarze unii bankowej, które powinny przywrócić zaufanie obywateli. Kryzys bankowy lub gospodarczy obnażył słabe punkty systemu bankowego, które należało konsekwentnie wyeliminować w ramach kolejnych działań. Dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD) z 2014 r. oraz dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) przyczyniły się do tego w istotnych obszarach, nie zostały jednak jeszcze wdrożone we wszystkich państwach członkowskich. W tym kontekście należy również zauważyć, że we wniosku przewiduje się, że przynajmniej do czasu ustanowienia pełnej gwarancji zgodnie z systemem gwarancji depozytów państwa członkowskie powinny dalej stosować już ustanowione krajowe fundusze gwarancyjne obok wspólnego funduszu europejskiego.

4. Uznaje, że przejście z systemu gwarantowania depozytów na szczeblu krajowym na system europejski jest krokiem o zasadniczym znaczeniu; nawet jeśli jest to krok ryzykowny, zasadniczo mógłby on zapewnić obywatelom Unii Europejskiej bezpieczeństwo depozytów. Wymaga to jednak, by Komisja dokonała najpierw oceny skutków, by wszystkie państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę w sprawie systemów gwarantowania depozytów oraz by ograniczono istniejące ryzyko. Tylko w taki sposób system ten będzie mógł, oprócz ochrony depozytów, zwiększyć także stabilność finansową i doprowadzić do dalszego osłabienia powiązania między bankami a długiem publicznym.

5. Uważa, że najpierw wszystkie państwa członkowskie powinny wdrożyć dyrektywę w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD), zanim rozważą wdrożenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Odnosi się to szczególnie do zharmonizowanych przepisów dotyczących finansowego wyposażenia systemów gwarancji depozytów oraz możliwości wykorzystania środków (również działań prewencyjnych lub zapewniających ochronę instytucji). Utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów bez uprzedniego zadbania o dostosowanie do siebie krajowych systemów gwarantowania pozabawiłoby państwa członkowskie, które nie wdrożyły jeszcze dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów, zachęty do jej wprowadzenia. W żadnym przypadku europejski system gwarantowania depozytów nie może powodować sytuacji, w której stabilne i wydajne fundusze ponoszą odpowiedzialność za niestabilne systemy i nie mają możliwości wpływania na zarządzanie ich ryzykiem. W związku z tym należy dodatkowo zauważyć, że w samej dyrektywie w sprawie gwarancji depozytów przewiduje się sporządzenie do 2019 r. sprawozdania dotyczącego współpracy krajowych systemów gwarancji depozytów. Odpowiednie sprawozdanie byłoby warunkiem wprowadzenia europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

6. Potwierdza ponownie w tym kontekście poglądy zawarte w opinii w sprawie działań następczych w związku ze sprawozdaniem pięciu przewodniczących dotyczącym unii gospodarczej i walutowej.

7. Stwierdza, że banki w państwach członkowskich zdecydowanie różnią się między sobą pod względem formy, wielkości oraz sposobu funkcjonowania. Dodatkowo istnieją różne modele struktury własnościowej lub wspierającej, co również może prowadzić do silnego zróżnicowania pod względem strategicznego ukierunkowania, ryzyka i działalności na rynkach.

8. Jest zdania, że dywersyfikacja modeli w czasach kryzysu może przynosić korzyści. Różne krajowe i regionalne uwarunkowania wymagają regularnego stosowania strategii specjalnie dostosowanych do sytuacji. W celu nie tylko utrzymania, ale i wzmocnienia konkurencyjności UE i jej państw członkowskich należy włączyć istniejące dobrze funkcjonujące systemy do europejskiego systemu gwarantowania depozytów.

9. Uważa ponadto, że europejskie banki odgrywają istotną rolę również wobec przedsiębiorstw z Unii Europejskiej i spoza niej, a jako podstawa gospodarki europejskiej przyczyniają się także do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zasadnicze zaufanie obywateli i przedsiębiorstw do banków i instytucji finansowych stanowi warunek konieczny dla publicznych i prywatnych inwestycji w państwach członkowskich.

### **Rola banków publicznych w UE**

10. Uznaje, że mimo dotkliwych skutków kryzysu bankowego dla europejskiej gospodarki i instytucji w różnych państwach członkowskich istnieje szereg przykładów odpowiedniego zabezpieczenia aktywów obywateli również w czasie kryzysu.

11. Podkreśla, że publiczne banki lokalne i regionalne również w czasie kryzysu bankowego lub gospodarczego cieszyły się dalej zaufaniem obywateli ze względu na swoje cele i zakorzenienie w lokalnej rzeczywistości.

12. Potwierdza, że banki lokalne i regionalne zasadniczo nie są zorientowane na zyski, ale działają w interesie ogólnym obywateli. Podobnie jak banki rozwoju w państwach członkowskich, banki lokalne i regionalne działają przede wszystkim na rzecz wzmocnienia obywateli i przedsiębiorstw na miejscu. We współpracy z lokalnymi i regionalnymi samorządami przyczyniają się w istotny sposób do budowy i utrzymania podstawowej infrastruktury, jak również finansowania MŚP, mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw typu start-up.

13. Podkreśla, że działalność banków publicznych jest obarczona niewielkim ryzykiem i podlega regulacjom na poziomie krajowym i lokalnym, co a priori zapobiega kumulowaniu ryzykownych operacji lub innego ryzyka związanego z działalnością banków komercyjnych. Publiczne banki nie ponosiły w żaden sposób winy za wywołanie kryzysu gospodarczego. Wręcz przeciwnie, często chroniły finansowanie sektora publicznego w czasie, gdy reszta rynku finansowego prawie całkowicie zamarła.

14. Domaga się, aby z tego względu we wnioskach Komisji Europejskiej nie doprowadzono do dyskryminowania lokalnych i regionalnych banków publicznych. Ukierunkowanie i sposób funkcjonowania tego rodzaju banków nie może stawiać ich w niekorzystnej sytuacji względem dużych banków prowadzących działalność transgraniczną. To samo dotyczy publicznych banków rozwoju, które ze względu na swoje cele i sposób funkcjonowania różnią się od innych instytucji finansowych. Różnice te należy uwzględnić przy obliczaniu wysokości składek.

15. Stwierdza, że bardziej zaawansowane krajowe systemy gwarantowania, jak np. ochrona instytucjonalna, w wielu przypadkach stanowią zasadne uzupełnienie dla prostej gwarancji depozytów. Odpowiedni system, który w sytuacji nadzwyczajnej chroni nie tylko aktywa obywateli, ale również całą instytucję poprzez wspieranie powiązanych banków, zwiększa zaufanie obywateli, a także podmiotów gospodarczych. Ponadto w ramach odpowiedniego systemu możliwe jest minimalizowanie wpływu na rynki poprzez restrukturyzację.

16. Zwraca w tym kontekście szczególną uwagę na fakt, że wniosek Komisji nie może prowadzić do sytuacji, w której składki na rzecz europejskiego funduszu gwarancji depozytów spowodują znaczne dodatkowe obciążenie instytucji należących do funkcjonującego instytucjonalnego systemu gwarancji, co może postawić pod znakiem zapytania istnienie tych sprawdzonych instytucjonalnych systemów gwarancji.

### **Szersze uwzględnienie wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa**

17. Przypomina, że Komisja Europejska w dniu 19 maja 2015 r. przedłożyła wytyczne dotyczące nowego systemu lepszego stanowienia prawa. Zgodnie z tymi wytycznymi, przed opublikowaniem wniosku należy wysłuchać zainteresowane strony w ramach publicznych konsultacji dotyczących możliwych aspektów wniosku. Taka forma konsultacji publicznych, która przyczynia się w znacznym stopniu do legitymizacji wszelkich europejskich, ale również krajowych i regionalnych aktów ustawodawczych, nie została jednak uwzględniona w przypadku przedłożonego wniosku w sprawie EDIS.

18. Krytycznie odnosi się do faktu, że przedłożone uzasadnienie nie spełnia kryteriów wymaganych zgodnie z art. 2 i 5 Protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości (protokół nr 2 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) ani też przed opublikowaniem wniosku nie przeprowadzono oceny skutków. Oceny skutków są podstawowym elementem lepszego stanowienia prawa. Bez uprzedniej oceny ekonomicznych, jak również społecznych oraz politycznych skutków wniosków ustawodawczych istnieje ryzyko nie tylko znaczących kosztów, lecz także niepożądanych skutków. Ponadto opublikowanie wyników odpowiednich ocen skutków w niemalym stopniu przyczynia się do poprawy przejrzystości prawodawstwa.

19. Z tego względu domaga się, aby Komisja Europejska przeprowadziła brakujące procedury oraz przedstawiła uzasadnienie dotyczące zasady pomocniczości przed rozpatrzeniem wniosku przez instytucje uczestniczące w procedurze ustawodawczej. Jedynie po uwzględnieniu wszystkich wariantów stanowienia prawa oraz całościowej ocenie skutków wniosku instytucje uczestniczące w procedurze mogą dojść do praktycznych ustaleń. Pojawiają się poważne wątpliwości, czy wniosek Komisji jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

20. Zwraca w tym kontekście uwagę, że we wnioskach Komisji Europejskiej nie uwzględniono instytucjonalnych systemów ochrony. Prawdopodobnie skutki dla państw członkowskich, które utworzyły już odpowiednie systemy w ramach wdrożenia dyrektywy w sprawie nowych przepisów dotyczących gwarancji depozytów z 2014 roku, będą poważne. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie, w jaki sposób odpowiednie systemy będą traktowane w nowych wnioskach.

21. Domaga się, aby we wniosku zawarto faktyczne kwoty do obliczenia składek, zamiast ustalania ich przez Komisję w drodze delegowanych aktów prawnych. Podstawa obliczenia składek ma istotny ukierunkowujący wpływ na odnośne instytucje finansowe i stabilność systemów gwarancji depozytów i dlatego decyzja w tej sprawie powinna być podejmowana z udziałem Rady i Parlamentu Europejskiego.

### **Odpowiednia podstawa prawna dla europejskiego systemu gwarantowania depozytów**

22. Jest zdania, że jako podstawę prawną dla odpowiedniego wniosku należy zastosować nie art. 114 TFUE, lecz raczej klauzulę dotyczącą kompetencji uzupełniających zawartą w art. 352 TFUE. Art. 114 TFUE umożliwia zastosowanie środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w celu stworzenia rynku wewnętrznego. Nie uzasadnia to jednak ogólnych kompetencji prawodawczych Unii Europejskiej w zakresie rynku wewnętrznego, ale służy do usuwania braków w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego ze względu na sprzeczne przepisy krajowe.

23. Uważa, że wniosek dotyczący europejskiego systemu gwarantowania depozytów w pierwszej kolejności ma na celu stabilność finansową jako podstawę polityki gospodarczej i walutowej Unii Europejskiej, dlatego jako podstawa prawna powinien służyć art. 352 TFUE.

### **Europejska polityka finansowa – ochrona aktywów jako priorytet**

24. Domaga się przede wszystkim wykluczenia pozostałego ryzyka w bilansach banków przed wdrożeniem europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Dotychczas złożone wnioski Komisji Europejskiej w tym obszarze w żadnym wypadku nie są wystarczająco konkretne. Z logicznego punktu widzenia zharmonizowany system gwarancji depozytów wymaga konkretnych środków minimalizacji ryzyka, które w każdym razie trzeba przedstawić przed dalszymi dyskusjami nad wnioskami Komisji.

25. Jest zdania, że rozwiązanie uniwersalne nie jest możliwe ze względu na różnorodne struktury sektora bankowego w państwach członkowskich. Należy raczej zachować sprawnie funkcjonujące systemy i włączyć je do systemu europejskiego. W ramach wniosku nie powinna być wymagana w żadnym wypadku restrukturyzacja wszystkich systemów w państwach członkowskich, która wiązałaby się ze znacznymi kosztami i przede wszystkim poważną niepewnością w odniesieniu do funkcjonalności i bezpieczeństwa odpowiednich przepisów.



26. Domaga się europejskiej polityki bankowej, która w pełnym zakresie chroniłaby obywateli Unii Europejskiej i ich aktywa. System taki musi w pierwszej kolejności przywrócić i utrzymać zaufanie obywateli do sposobu funkcjonowania systemów finansowych. Europejski system gwarantowania depozytów nie może natomiast doprowadzić do promowania lub wspierania spekulacji wysokiego ryzyka w jakiegokolwiek formie. Priorytetem powinno być raczej promowanie solidnej polityki finansowej opartej na modelach instytucjonalnych, które będą zasadne z makroekonomicznego punktu widzenia.

27. Jest ponadto zdania, że europejski system gwarantowania depozytów nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji instytucji finansowych działających w konserwatywny sposób. Banki, które przeprowadzają przede wszystkim obciążone wysokim ryzykiem transakcje, powinny obok wpłacania wyższych składek do systemu gwarancji depozytów podlegać dodatkowym wymogom, by wykluczyć przerzucanie odpowiedzialności na małe instytucje, które działają głównie w obszarze obciążonym niskim ryzykiem lub też działają na poziomie lokalnym na rzecz finansowania gospodarki realnej.

28. Krytycznie odnosi się do faktu, że wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia nie zawiera wystarczająco szczegółowych informacji na temat praktycznego wdrożenia planowanego europejskiego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Nie jest zatem jasne, czy i na jakim etapie oraz w jakim zakresie fundusze mogą być wykorzystywane na działania prewencyjne lub alternatywne. W ramach czystej gwarancji depozytów możliwe jest wprawdzie wyrównanie aktywów osoby oszczędzającej do wysokości wartości gwarancji, nie można jednak uniknąć w żadnym wypadku odpowiedzialności. Z gospodarczego, ale również politycznego punktu widzenia kwestia unikania odpowiedzialności powinna stanowić najwyższy priorytet.

Bruksela, dnia 12 października 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów  
Markku MARKKULA

---