

**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 (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”**

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Sprawozdawca generalny: **Carlos Trías PINTÓ**

Dnia 12 września 2012 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania na rzecz unii bankowej”

COM(2012) 510 final.

Odpowiednio w dniach 27 września i 22 października 2012 r. Rada i Parlament Europejski, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii 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 (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).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Komitetu powierzyło opracowanie opinii Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Ze względu na pilny charakter sprawy na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Komitet powołał Carlosa TRIASA PINTÓ na sprawozdawcę generalnego i stosunkiem głosów 194 do 15 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela zdanie Komisji, że szeroko zakrojony program reform finansowych poprzedzający „Pakiet na rzecz unii bankowej” ma zasadnicze znaczenie, lecz nie stanowi wystarczającej reakcji na kryzys; nie wystarcza również, by ustabilizować unię gospodarczą i walutową (UGW)<sup>(1)</sup>, przywrócić zaufanie do euro i do przyszłości UE oraz poprawić zarządzanie i walczyć z rosnącym rozdrobnieniem rynków bankowych w Unii. Z tego względu EKES uważa za adekwatny pakiet środków ujętych w planie działania COM(2012) 510 oraz w dwóch aktach ustawodawczych COM(2012) 511 i COM(2012) 512, z których drugi również jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.2 EKES gratuluje Komisji szeroko zakrojonych prac, które przeprowadziła, oraz popiera wystosowane przez nią wezwanie do przyjęcia wspomnianych środków przed końcem 2012 r. oraz ich odpowiedniego przygotowania ze względu na ich skutki dla banków i gospodarek narodowych. Nasze rządy muszą spojrzeć z szerszej perspektywy, tak by **pogłębić i polepszyć integrację europejską**, oddając swoje kompetencje i – poprzez stosowanie nadzoru o wysokiej jakości i lepszą integrację – wspierając ich stosowanie na rzecz faktycznych rządów europejskich, pożytecznych dla społeczeństwa i skutecznych z punktu widzenia gospodarki.

1.3 Pilność tych środków oraz ich niewystarczający charakter wynikają z tego, że koszty daleko przekroczyły 4,5 biliona euro pochodzące z pieniędzy podatników i przeznaczone na ratowanie banków w UE. Kryzys finansowy spowodował najgłębszą światową recesję od czasów „wielkiego kryzysu”, przede wszystkim w strefie euro, w której przywrócenie zaufania do waluty i do zarządzania instytucjami tej strefy staje się tym bardziej istotne i naglące. Nowe, bardziej rygorystyczne

<sup>(1)</sup> Przed pakietem na rzecz unii bankowej opracowano osiem aktów prawnych już przyjętych przez UE, czternaście, nad którymi prowadzone są prace w ramach procesu współdecyzji, i jeden wniosek: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/map\\_reform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm).

normy zapewnią bezpieczeństwo obywatelom i rynkom. Jednakże zakwestionowanie norm aktualnie obowiązujących, niedopracowanie nowych i opóźnienie ich wejścia w życie mogą spowodować jeszcze większą niepewność. Z tego względu terminy dostosowania instytucji stanowiących podstawę funkcjonowania euro powinny być krótsze, a przy tym rygorystycznie przestrzegane.

1.4 EKES wzywa w szczególności do szybkiego zawarcia porozumienia dotyczącego wejścia w życie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Oznacza to rozpoczęcie ujednoczenia – bez ustanawiania w tej chwili celów, których realizacji nie można być pewnym – już w roku 2013, gdyż punktem wyjścia i zasadniczym celem jest ratowanie euro przy redukcji do minimum ponoszonych przez podatników kosztów ewentualnej restrukturyzacji lub likwidacji banków dzięki uprzedniemu zapewnieniu wystarczających środków i pokryciu kosztów operacji przez akcjonariuszy i wierzycieli.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EBC od początku wspiera rada nadzorcza, której zadaniem jest uniknięcie potencjalnych konfliktów interesów z działalnością EBC na rynku pieniężnym.

1.6 EKES popiera przejście przez EBC odpowiedzialności za nadzór nad wszystkimi bankami uczestniczącymi w unii bankowej, niezależnie od ich wielkości, oraz za analizę skonsolidowanych sprawozdań finansowych dotyczących transakcji transgranicznych, a także za zastosowanie do tych banków jednolitego zbioru przepisów. Wyraża również swoje zadowolenie z tego, że EBC powierzone zostaną funkcje oraz kompetencje i środki niezbędne do zapewnienia skutecznego wykrywania ryzyka zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu banków, a także że będzie on w stanie zażądać od banków podjęcia koniecznych działań naprawczych, przy aktywnym zaangażowaniu krajowych organów nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. Jest również właściwe, by te organy nadal były odpowiedzialne za ochronę konsumentów, choć wniosek Komisji nie precyzuje sposobu, w jaki należy rozwiązywać ewentualne konflikty interesów między nadzorem ostrożnościowym na poziomie europejskim a kompetencjami przyznanymi organom krajowym.

1.7 W odniesieniu do polityk makroostrożnościowych EKES popiera zwiększenie roli Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) i EBC w ramach lepiej zintegrowanego systemu finansowego i wzywa Komisję do lepszego określenia wzajemnych relacji między organami krajowymi a EBC.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje cel polegający na promowaniu uczestnictwa państw nienależących do strefy euro, które przyjmą klauzulę *opt in*, na prawach takich samych jak prawa państw strefy euro, dzięki łatwiejszym i bardziej atrakcyjnym procedurom uczestnictwa z poszanowaniem postanowień TFUE.

1.9 EKES uważa za niezbędne wypracowanie dobrych stosunków między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) a EBC, wiedząc, że w fazie początkowej pewne ich funkcje będą się powielać. Co się tyczy podejmowania decyzji, należy rozważyć i przeanalizować przegląd systemów głosowania za pomocą zmian w regulaminie EUNB oraz przekazanie większych uprawnień decyzyjnych niezależnemu zespołowi, by zrównoważyć interesy państw członkowskich niebiorących udziału w jednolitym mechanizmie nadzorczym (zgodnie

z konkluzjami Rady Europejskiej w sprawie zakończenia prac nad unią gospodarczą i walutową (UGW) przyjętymi w dniu 18 października 2012 r.) związane z usługami bankowymi na rynku wewnętrznym oraz uniknąć ryzyka sparaliżowania integracji strefy euro przez mniejszości blokujące. Istotne jest uniknięcie dwuwarstwowego rynku usług finansowych, co skłoniło EKES do podniesienia tej kwestii.

1.10 EBC, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i nowe europejskie organy nadzoru finansowego, w tym niezależny zespół, powinny włączyć w prowadzone przez siebie prace organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacje konsumentów i związki zawodowe<sup>(2)</sup>, zachowując zarazem wysoki stopień niezależności i przejrzystości i nie poddając się naciskom politycznym.

1.11 Tempo przekazywania nadzoru nad instytucjami kredytowymi Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (EUNB) i wprowadzenie stosownych zmian w tym urzędzie, którego rola ma polegać przede wszystkim na zapewnieniu spójności i harmonizacji uregulowań i norm technicznych, co umożliwi ich rozszerzenie na całą UE, są elementami równie istotnymi jak bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe dotyczące banków<sup>(3)</sup>, środki służące wzmocnieniu i usprawnieniu wspólnego systemu ochrony depozytów<sup>(4)</sup> i zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej z wykorzystaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków<sup>(5)</sup>, mające na celu wzmocnienie tego sektora w Europie i uniknięcie w przyszłości niekorzystnych skutków związanych z kontaktami z innymi rynkami, szczególnie wywołanych przyzwoleniem na większe ryzyko ze strony klientów banków inwestycyjnych. EKES wzywa Komisję do ustalenia konkretnych terminów i celów dotyczących tego jednolitego zbioru przepisów.

1.12 EKES wzywa Komisję do przedstawienia harmonogramu prac i szczegółowych informacji dotyczących jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji<sup>(6)</sup>, a także innych istotnych celów, które należy ustalić, takich jak na przykład kwestia zarządzania sytuacjami kryzysowymi w ramach wspólnych działań nadzorczych. W ten sposób **unia bankowa** zyskałaby na wiarygodności i przekształciła się we wspólną podstawę jednolitego rynku. Tym samym można by było uniknąć transgranicznych szkód systemowych powodowanych przez upadłość stosunkowo małych banków i załamania zaufania owocujących przeniesieniem środków do innego państwa i osłabieniem krajowego systemu bankowego w którymkolwiek z państw. Mamy nadzieję, że w przyszłości jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie w stanie realizować dalsze zadania koordynacyjne w ramach zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Jednak nadzór oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja powinny być ze sobą ściśle powiązane, by uniknąć ewentualnych decyzji o likwidacji banku na poziomie europejskim, które mogłyby pociągnąć za sobą konieczność spłacenia depozytów przez jedno państwo członkowskie.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Jak włączyć społeczeństwo obywatelskie w regulację rynków finansowych”. – Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 3.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:PL:PDF>.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).

<sup>(6)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf)

1.13 EKES wzywa pozostałe instytucje UE do realizacji zasad, które leżą u podstaw prawa wtórnego i pozostałego dorobku prawnego na bazie prawa, a nie władzy. Zgodność z tymi zasadami jest jeszcze bardziej konieczna w strefie euro, by unia fiskalna dzięki wspólnym mechanizmom emisji instrumentów dłużnych oraz transferów fiskalnych mogła wspierać unię bankową w radzeniu sobie z cyklami generującymi wstrząsy o charakterze asymetrycznym, jak te z ostatnich lat, silniej odczuwane przez państwa należące do strefy euro. Finansowanie jednolitego mechanizmu nadzorczego może odbywać się dzięki pobieraniu od banków opłat za nadzór, których wysokość powinna być uzależniona od profilu ryzyka nadzorowanych jednostek. EKES jest zdania, że Komisja powinna opracować zieloną lub białą księgę na temat sposobów zharmonizowanego finansowania unii bankowej, by być w stanie podjąć decyzje dotyczące opłat i podatków nakładanych na działalność finansową i bankową. Są one niezbędne, lecz w chwili obecnej stanowią przyczynę rozdrobnienia rynku.

1.14 Unia bankowa stanowi pierwszy krok ku temu, by w strefie euro i całej UE zadziałało pozytywne sprzężenie zwrotne umożliwiające przezwyciężenie wad projektu i powrót jednolitego rynku na drogę konkurencyjności, tak by możliwe było osiągnięcie celów określonych w strategii „Europa 2020”. W ten sposób – jak wskazują najnowsze raporty MFW – możliwe będzie zatamowanie fali innowacji finansowych wywołanej, w następstwie pakietu Bazylea III, przez równoległy system bankowy (ang. *shadow banking*). EKES zwraca się do Komisji o jak najszybszy przegląd nowych modeli banków inwestycyjnych i komercyjnych, gdyż w wielu państwach równoległy system bankowy nabiera większego znaczenia niż system tradycyjny i uregulowany.

1.15 EKES zaleca Komisji i współustawodawcom europejskim przekształcenie tego projektu w narzędzie integracji finansowej i włączenia cyfrowego. Osoby zarządzające jednolitym mechanizmem nadzorczym muszą działać odpowiedzialnie i podlegać demokratycznej kontroli oraz stawać przed Parlamentem Europejskim w regularnych odstępach czasu lub na wezwanie, by zdać sprawę ze swoich decyzji. Wpłynęłoby to na zwiększenie politycznej zauważalności tych kwestii i poparcia instytucji europejskich przez obywateli.

1.16 Unia bankowa powinna nie tylko skupić się na strefie euro i Unii jako całości, ale także propagować swoje cele w zakresie współpracy i konkurencyjności, zwłaszcza na obszarach, na których euro wywiera duży wpływ zewnętrzny, oraz w innych częściach świata.

## 2. Kontekst i wprowadzenie

2.1 Dnia 1 stycznia 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie urząd nadzoru bankowego utworzony na mocy rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 na podstawie zaleceń zebranych w raporcie grupy de Larosièrea; ma on na celu przeprowadzenie reformy struktury nadzorczej i stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu, w którego skład wejdą trzy urzędy (odpowiedzialne za bankowość, rynki giełdowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne), a także Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

2.2 Równoległe od lipca 2010 r. zwiększono ochronę konsumentów i podwyższono zaufanie do usług finansowych dzięki systemom gwarantowania depozytów (MEMO/10/318),

rekompensat dla inwestorów (MEMO/10/319) lub ubezpieczycieli (MEMO/10/320); jeszcze 6 czerwca 2012 r. Komisja zapowiedziała wprowadzenie nowych środków zarządzania w sytuacji kryzysu, by w przyszłości uniknąć operacji ratowania banków. W swoim komunikacie z dnia 4 marca 2009 r. zatytułowanym „Realizacja europejskiego planu naprawy” Komisja zaproponowała te ramy nadzoru, a następnie w komunikacie z dnia 27 maja 2009 r. zatytułowanym „Europejski nadzór finansowy” przedstawiła więcej szczegółów na temat ich możliwej struktury. Obydwie propozycje zostały zatwierdzone 19 czerwca 2009 r. przez Radę Europejską, której zdaniem system ten powinien mieć na celu zwiększenie jakości i spójności nadzoru krajowego, wzmocnienie nadzoru nad grupami transgranicznymi oraz opracowanie jednolitego zbioru przepisów obowiązującego wszystkie instytucje finansowe na rynku wewnętrznym. Rada Europejska zaznaczyła, że europejskie organy nadzoru powinny również posiadać uprawnienia nadzorcze w stosunku do agencji ratingowych (w tym celu zmieniono rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 rozporządzeniem (UE) nr 513/2011).

2.3 Aby zakończyć ten trudny proces regulacyjny, w komunikacie zatytułowanym „Plan działania na rzecz unii bankowej” Komisja proponuje ustanowienie wobec wszystkich banków i innych jednostek finansowych w całej UE filarów **wspólnej ostrożnościowej regulacji o wysokim poziomie**, która zunifikowałaby mechanizmy nadzoru, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwarantowania depozytów w ramach wspólnego zbioru przepisów.

2.4 W tym celu Komisja wzywa do zawarcia – do końca roku 2012 – porozumienia dotyczącego **pięciu głównych działań**. Trzy z nich są przedmiotem projektowanych **aktów ustawodawczych, w odniesieniu do których EKES wydał już opinię lub jest w trakcie jej opracowywania**: zagwarantowanie stosowania wymogów kapitałowych wobec banków („CRD4”) (?), dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów i dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych. **Niniejsza opinia, prócz planu działania, dotyczy dwóch kolejnych projektów aktów ustawodawczych**: nowego rozporządzenia mającego powierzyć EBC funkcje w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad bankami oraz zmiany rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru, niezbędnej do lepszej koordynacji działań między tym urzędem a przyszłym jedynym organem nadzoru oraz do lepszego wyważenia decyzji podejmowanych przez państwa uczestniczące w jednolitym mechanizmie nadzorczym i te państwa, które w nim nie uczestniczą, mając na względzie zachowanie integralności jednolitego rynku. Prócz tych pięciu działań Komisja zapowiedziała utworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz koordynację narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.5 Omawiany plan działania został sporządzony w momencie, gdy model integracji finansowej oparty na euro wyczerpał swoje możliwości w obliczu kryzysu, który rozpoczął się w roku 2007. Osiągnięcia w zakresie szybkiej integracji rynków akcji i obligacji w Europie znalazły stopniowo swoje przełożenie w sektorze bankowym, w większym stopniu na rynkach hurtowych (usług międzybankowych, papierów wartościowych

(?) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

itp.) niż na detalicznych rynkach pożyczek i depozytów bankowych. Jednak w dobie kryzysu detaliści ucierpieli ze względu na najnowszą tendencję do rozdrobnienia i związaną z nią ponowną nacjonalizację hurtowników, do której zachęca nadal jeszcze krajowy charakter organów nadzorczych, ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwarancji depozytów<sup>(8)</sup>. Szczególnie szybko postępuje ponowna nacjonalizacja rynków papierów dłużnych.

2.6 W strefie euro dostosowania i plany oszczędnościowe związane z kryzysem, który pociągnął za sobą obniżkę PKB i zatrudnienia, są o wiele bardziej znaczące. Przewodniczący Komisji poinformował europejskich przywódców 23 października 2011 r., że w latach 2007–2010 z powodu kryzysu UE wzrost gospodarczy był niższy od normalnego o 2 biliony euro<sup>(9)</sup>.

2.7 Według MFW do końca roku 2010 USA i siedmiu państwom europejskim udało się odzyskać prawie trzecią część kosztów publicznych ratowania banków poniesionych od początku kryzysu (1,8 z 5,2 bilionów dolarów). Pozostała część może zostać w najbliższych latach odzyskana niemal w całości z pomocą podatków lub innych inicjatyw, o ile nie uniemożliwi tego recesja wywołana nowym kryzysem w bankowości spowodowanym przez zadłużenie.

2.8 W planie działania określono konkretny termin wejścia w życie nadzoru nad strefą euro<sup>(10)</sup>, ale nie całości jednolitych mechanizmów nadzorczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, choć Komisja uznaje pierwszy z nich za szczególnie ważny dla ustabilizowania sytuacji, a jego działanie jest warunkiem bezpośredniego dokapitalizowywania banków z europejskiego mechanizmu stabilności.

2.9 Wreszcie aby zakończyć proces tworzenia unii bankowej, konieczne jest przyspieszenie i wzmocnienie realizacji inicjatyw Komisji: regulacji równoległego systemu bankowego (IP/12/253); zwiększenia wiarygodności ratingu (IP/11/1355); uściślenia norm dotyczących funduszy hedgingowych (IP/09/669), krótkiej sprzedaży (IP/10/1126) i instrumentów pochodnych (IP/10/1125); wstrzymania nieodpowiedzialnych praktyk dotyczących wynagrodzeń w bankowości (IP/09/1120); oraz reformy sektorów audytu (IP/11/1480) i księgowości (IP/11/1238). Konieczne jest również zwrócenie uwagi na zalecenia EKES-u dotyczące likwidacji rajów podatkowych<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> Zob. Europejski Bank Centralny (EBC), *Financial Integration in Europe*, kwiecień 2012 r. oraz Komisja Europejska, *European Financial Stability and Integration Report 2011, kwiecień 2012 r.*, a także EFSIR 2010, maj 2011 r.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso\\_european\\_council\\_23\\_october\\_2011\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_pl.pdf).

<sup>(10)</sup> W dniu 1 lipca 2013 r. dla banków europejskich o największym znaczeniu systemowym i w dniu 1 stycznia 2014 r. dla wszystkich innych banków, z czego wynika, że w dniu 1 stycznia 2014 r. wszystkie banki strefy euro będą podlegały scentralizowanemu nadzorowi.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Raje podatkowe i finansowe zagrożeniem dla rynku wewnętrznego UE”, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 7.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Wysokie koszty kryzysu w UE<sup>(12)</sup> pogłębiły jeszcze nierówności i asymetrie między różnymi podmiotami; zmniejszyła się skuteczność polityk tak istotnych – i mających oparcie w odpowiednich traktatach – jak polityka pieniężna, handlowa, spójności i zrównoważonego rozwoju, a co za tym idzie, nastąpiło rozdrobnienie rynków finansowych i bankowych, a osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz lepszemu zarządzaniu gospodarką<sup>(13)</sup> oddało się w czasie. Niewielu państwom udało się zmniejszyć obciążenia z tytułu odsetek, za to te, w których kryzys finansowy i zadłużenie osiągnęły wyższy poziom, znalazły się w sytuacji bardzo znacznego wzrostu wydatków publicznych z tytułu odsetek, w związku z czym były zmuszone do obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym, rent i emerytur, wydatków na edukację i ochronę zdrowia oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną i socjalną<sup>(14)</sup>.

3.2 Niezbędne usprawnienie procedur demokratycznych musi być zgodne z celem unii bankowej, czyli ułatwiać pośrednictwo między oszczędnościami a inwestycjami, co jest podstawową funkcją banków, z którą wiąże się kontrola skuteczności technicznej i właściwego rozdziału zasobów, co ze swojej strony stanowi wkład w realizację zasad prawa UE i wpływa na swobody oraz interesy wszystkich obywateli.

3.3 Choć od początku kryzysu przedsięwzięto liczne środki mające na celu uniknięcie tego, by spadek zaufania do instytucji finansowych wpłynął na dług publiczny w państwach strefy euro, to błędne koło nie zostało jeszcze przerwane. Dlatego też, aby instytucje finansowe ponownie zaczęły spełniać swoją funkcję pośrednika między oszczędnościami a inwestycjami, teoria ekonomiczna zaleca zastosowanie pozytywnych (zamiast negatywnych) polityk redystrybucji, takich jak wspólne mechanizmy emisji instrumentów dłużnych oraz transferów fiskalnych w celu radzenia sobie z cyklami generującymi wstrząsy o charakterze asymetrycznym<sup>(15)</sup>.

3.4 Zadania polegające na propagowaniu przejrzystości i obniżeniu ryzyka w ramach światowego systemu finansowego – zgodnie z najnowszymi raportami MFW i Banku Światowego – są w dużym stopniu zgodne z polityką integracji finansowej i włączenia cyfrowego oraz ochrony praw konsumentów rozpoczętą przez UE i wzmocnioną dzięki strategii „Europa 2020”.

3.5 Podsumowując, wzmocnienie demokratycznej kontroli powinno pomóc nie tylko w osiągnięciu zgodności z traktatami i zasadami prawa, lecz także w **dostosowaniu unii bankowej do zasad strategii „Europa 2020”**, stanowiącej podstawę przyszłości naszego projektu politycznego.

<sup>(12)</sup> Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*. MFW.

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm).

<sup>(14)</sup> MFW, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, *Global Financial Stability Report*, 2012 r.

<sup>(15)</sup> Enderlein i in., *Completing the Euro*, *Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group*, czerwiec 2012 r.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa **plan działania** przedstawiony przez Komisję **za wartościowy wkład w europejski system rządów** i uznaje potrzebę oraz **pilność przyjęcia dwóch nowych aktów ustawodawczych**, a także podjęcia innych zapowiadanych działań; są one niezbędne do przezwyciężenia braku zaufania do euro i przyszłości UE w ogóle.

4.2 Zasadniczym celem jednolitego mechanizmu nadzorczego powinno być ustanowienie scentralizowanego nadzoru nad podmiotami bankowymi, skuteczniejszego niż dotychczasowe zarządzanie przez sieć organów krajowych; ponadto jego funkcjonowanie powinno być dostosowane do działania mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, by w ten sposób uniknąć wpływu kryteriów politycznych na decyzję o likwidacji banku.

4.3 Istnieje wiele powodów, dla których EBC jest najważniejszym organem dla prowadzenia scentralizowanego nadzoru; najważniejsze z nich to istniejąca sieć, niezależność tego organu oraz to, że nadzór ten został przewidziany w TFUE, dzięki czemu nie jest konieczna zmiana Traktatu, by osiągnąć wysokiej jakości nadzór.

4.4 EKES popiera tezę, że walka z praniem pieniędzy i terroryzmem, zgodnie z dyrektywą 2005/60/WE<sup>(16)</sup>, oraz nadzór nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich powinny pozostać w gestii krajowych organów nadzoru. Apeluje jednak, by państwa, które z różnych powodów nie przestrzegają w pełni przepisów tej dyrektywy, zostały wykluczone z jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto, aby ułatwić scentralizowany nadzór, należałoby jak najszybciej dostosować statuty centralnych banków krajowych, których dotyczy reforma, by zagwarantować niezakłócony przepływ informacji.

4.5 Jeśli chodzi o nowo tworzone organy, trzeba przyjąć zasady głosowania wykluczające z głosowania członków, w przypadku których może dojść do konfliktu interesów. Niezależność i odpowiedzialność osób zajmujących wysokie stanowiska należy uzupełnić poprzez określenie kar na wypadek niewypełnienia przez nie obowiązków, z uwagi na szkody wynikające z takiego niewypełnienia obowiązków nie tylko dla banków i właściwego funkcjonowania systemu finansowego, a także dla gospodarki, biznesu i osób fizycznych.

4.6 Branża finansowa zareagowała na nowe ramy prawne, konfigurując innowacyjne produkty, które są w stanie obejść niektóre nowe uregulowania. W swoich ostatnich sprawozdaniach MFW ostrzega przed nową falą innowacji finansowych, w niektórych przypadkach podobnych do tych, które stały się przyczyną obecnego kryzysu; ze względu na to w kosztach scentralizowanego nadzoru należy uwzględnić profil ryzyka poszczególnych podmiotów, by nie obciążać niepotrzebnie tych spośród nich, które nie stosują wspomnianych praktyk.

4.7 EKES ostrzega zatem przed bardzo realnym zagrożeniem, jakim jest ekspansja w Unii równoległego systemu bankowego, który zakłóca funkcje systemu finansowego oraz sprzeciwia się zasadom, wartościom i prawom europejskiego społeczeństwa.

4.8 Aby lepiej wykorzystać swoje możliwości, nowa europejska unia bankowa powinna jak najściślej współpracować z innymi już istniejącymi uniami, by wykorzystać potencjał swoich instytucji finansowych, przede wszystkim najbardziej zglobalizowanych, a zwłaszcza na obszarach najbliższych strefie euro i już z nią powiązanych lub od niej zależnych (bezpśrednio lub pośrednio, euro jest walutą w ponad 50 krajach).

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Zob. również opinie EKES-u w sprawie prania pieniędzy: Dz.U. C 75 z 15.3.2000, s. 22 i Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 30.