



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.9.2012 r.
COM(2012) 510 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Plan działania na rzecz unii bankowej

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Plan działania na rzecz unii bankowej

1. WPROWADZENIE

W ostatnich czterech latach UE odpowiadała w sposób zdecydowany na kryzys o charakterze gospodarczym i finansowym. Dokonano znacznego usprawnienia unii gospodarczej i walutowej (UGW); wdrażany jest również istotny program reform finansowych, spełniając zobowiązania podjęte na szczycie grupy G-20 w odpowiedzi na kryzys finansowy oraz w celu zwiększenia stabilności, konkurencyjności i odporności instytucji i rynków finansowych¹.

Przeprowadzenie tej reformy ram prawnych UE ma zasadnicze znaczenie, ale nie będzie wystarczające, aby skutecznie przeciwdziałać niebezpieczeństwu zagrażającym stabilności finansowej w całej unii gospodarczej i walutowej. Należy podjąć kolejne kroki w odpowiedzi na konkretne ryzyko istniejące w strefie euro, w której połączenie krajowych uprawnień walutowych pobudziło integrację gospodarczą i finansową i zwiększyło prawdopodobieństwo negatywnych skutków transgranicznych w przypadku wystąpienia kryzysów bankowych, oraz w celu przełamania współzależności między długiem państwowym a długiem bankowym i przerwania błędnego koła, które doprowadziło do wykorzystania ponad 4,5 biliona euro z pieniędzy podatników na ratowanie banków w UE. Koordynacja między organami nadzoru ma zasadnicze znaczenie, ale kryzys pokazał, że sama koordynacja nie jest wystarczająca w szczególnym kontekście jednej waluty oraz że niezbędny jest wspólny proces decyzyjny. Równie istotne jest ograniczenie rosnącego ryzyka rozdrobnienia rynków bankowych UE, które znacznie osłabia jednolity rynek usług finansowych i spowalnia skuteczne przenoszenie polityki pieniężnej na gospodarkę realną w całej strefie euro.

Komisja wezwała² zatem do stworzenia unii bankowej, aby dać sektorowi bankowemu solidniejsze podstawy i przywrócić zaufanie do euro, co stanowi część bardziej długoterminowej wizji integracji gospodarczej i fiskalnej. Przeniesienie nadzoru nad bankami na szczebel europejski jest kluczowym elementem tego procesu, który musi być następnie połączony z innymi krokami, takimi jak wspólny system ochrony depozytów i zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z dnia 26 czerwca 2012 r.³ potwierdziło tę wizję. Parlament Europejski zalecił ze swojej strony działania w tym samym kierunku np. w swoim sprawozdaniu z lipca 2010 r. w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym.⁴ Zostało to również potwierdzone podczas szczytu państw strefy euro z dnia 29 czerwca 2012 r.⁵

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm

² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_en.htm

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym (2010/2006(INI))

⁵ „Niedługo Komisja przedstawi wnioski na podstawie art. 127 ust. 6 dotyczące jednolitego mechanizmu nadzorczego. Zwracamy się do Rady o pilne rozważenie tych wniosków do końca 2012 r. Gdy

Zapewnienie nadzoru nad bankami oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w całej strefie euro z poszanowaniem wysokich standardów przywróci zaufanie obywateli i rynków co do spójnego stosowania wobec wszystkich banków wspólnej ostrożnościowej regulacji o wysokim poziomie. Jeżeli banki napotkają w przyszłości problemy, społeczeństwo powinno mieć zaufanie, że znajdujące się w trudnej sytuacji banki zostaną poddane restrukturyzacji lub zlikwidowane, przy zmniejszeniu do minimum kosztów ponoszonych przez podatników. Ten przyszły system pomoże zbudować niezbędne zaufanie między państwami członkowskimi, co jest warunkiem wstępnym do wprowadzenia jakichkolwiek wspólnych mechanizmów finansowych służących ochronie deponentów i wspieraniu uporządkowanej likwidacji upadających banków.

Niniejszemu komunikatowi towarzyszą dwa wnioski ustawodawcze: wniosek ustanawiający jednolity mechanizm nadzorczy poprzez powierzenie EBC szczególnych zadań w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi oraz wniosek w sprawie dostosowania rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)⁶. Te wnioski ustawodawcze stanowią pierwszy poważny krok, który spowoduje jakościową poprawę stabilności finansowej i zaufania do strefy euro w szczególności. Niniejszy komunikat przedstawia jednolity mechanizm nadzorczy w tym kontekście oraz wskazuje dalsze prace na rzecz unii bankowej wykraczające poza zakres pierwotnych wniosków.

2. UNIA BANKOWA I JEDNOLITY RYNEK

Jednolity rynek usług finansowych opiera się na wspólnych przepisach, które gwarantują, że banki i inne instytucje finansowe, które na mocy Traktatu korzystają ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, podlegają równoważnym przepisom i właściwemu nadzorowi w całej UE.

Stworzenie unii bankowej nie może zagrozić jedności i integralności jednolitego rynku, który pozostaje jednym z największych osiągnięć integracji europejskiej. Rola unii bankowej polega w rzeczywistości na ukończeniu będącego w toku istotnego programu reform dotyczących jednolitego rynku („jednolitego zbioru przepisów”).

Jednolity rynek i unia bankowa są zatem nawzajem wspierającymi się procesami. Prace służące wzmocnieniu jednolitego rynku muszą być nadal prowadzone we wszystkich obszarach wchodzących w zakres wniosków Komisji.

Ponadto w trzech obszarach o szczególnym znaczeniu dla unii bankowej prace te należy przyspieszyć, a współustawodawcy powinni osiągnąć porozumienie w zakresie odpowiednich wniosków przed końcem 2012 r.

utworzony zostanie skuteczny jednolity mechanizm nadzorczy, z udziałem EBC, w odniesieniu do banków w strefie euro, europejski mechanizm stabilności (ESM) mógłby – po przyjęciu zwykłej decyzji – mieć możliwość bezpośredniego dokapitalizowania banków. Byłoby to uzależnione od odpowiednich warunków, jak np. przestrzegania zasad pomocy państwa, które to warunki powinny być dostosowane do poszczególnych instytucji, sektorów lub dotyczyć całej gospodarki i które zostałyby formalnie określone w protokole ustaleniu.”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf

⁶ Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

Zaproponowano bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe dla banków. Wraz ze swoimi wnioskami w sprawie wymogów kapitałowych wobec banków („CRD4”)⁷ Komisja zainicjowała proces wdrażania nowych globalnych standardów dotyczących kapitału i płynności banków. Stworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego nie powinno wymagać istotnych zmian w proponowanym rozporządzeniu i dyrektywie, chociaż w określonej liczbie obszarów mogą być konieczne pewne dostosowania, aby odzwierciedlić nową sytuację. Podczas końcowych etapów negocjacji w sprawie czwartej zmiany dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych Komisja dopilnuje szczególnie, aby zapewnić techniczną zgodność uzgodnionych tekstów z proponowanym rozporządzeniem ustanawiającym jednolity mechanizm nadzorczy, oraz w tej perspektywie będzie pracować z Parlamentem Europejskim i Radą. Będzie to w szczególności oznaczać zagwarantowanie, że wszelkie przepisy proponowanej czwartej zmiany dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych są gotowe do stosowania, zarówno na poziomie krajowym, jak i przez EBC.

Podniesiono już wysokość depozytów objętych krajowymi systemami gwarantowania depozytów do ujednoliconego poziomu 100 000 euro na deponenta i na instytucję, ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2010 r. W lipcu 2010 r. Komisja zaproponowała⁸, aby pójść dalej, dzięki zharmonizowaniu i uproszczeniu chronionych depozytów, szybszym wypłatom i sprawniejszemu finansowaniu, w szczególności poprzez finansowanie *ex ante* systemów gwarantowania depozytów, uzyskane dzięki składkom płaconym przez banki, oraz poprzez obowiązkowy instrument pożyczek wzajemnych pomiędzy systemami krajowymi przy zachowaniu określonych ustalonych limitów.

Przedłożony przez Komisję wniosek dotyczący instrumentów służących naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w sytuacji kryzysowej, przyjęty w dniu 6 czerwca 2012 r.⁹, jest najnowszym krokiem z serii proponowanych środków na rzecz wzmocnienia europejskiego sektora bankowego i unikania skutków ubocznych na innych rynkach, powodowanych przez ewentualne kryzysy finansowe w przyszłości, mające negatywne skutki dla deponentów i podatników. Aby zagwarantować utrzymanie stabilności finansowej w sytuacji gdy akcjonariusze i wierzyciele banku ponoszą w pełni ciężar jego strat i kosztów dokapitalizowania, Komisja zaproponowała utworzenie wspólnych ram przepisów i uprawnień. Po pierwsze pomoże to państwom członkowskim zapobiegać występowaniu kryzysów bankowych oraz, w przypadku ich wystąpienia, zarządzać nimi w sposób bardziej uporządkowany i skuteczny. Od państw członkowskich wymagano by utworzenia funduszu *ex ante* na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, finansowanego ze składek pobieranych od banków; przewiduje się również obowiązkowy instrument pożyczek wzajemnych, również z jasno określonym limitem.

Przepisy te będą zatem stanowiły wspólny fundament na całym jednolitym rynku, na którym mogą oprzeć się wnioski w sprawie unii bankowej. Jednolity zbiór przepisów jest konieczny dla stabilności i integralności rynku wewnętrznego UE usług finansowych. Dostarczy on wspólnej podstawy umożliwiającej przejście do unii bankowej bez żadnego ryzyka rozdrobnienia jednolitego rynku. Szybkie przeprowadzenie przez współustawodawców, do końca tego roku, pozostałych reform dotyczących wymogów kapitałowych, systemów gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ma zatem ogromne znaczenie.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

Przepisy te muszą również być stosowane w ten sam sposób w całej Unii, poprzez spójny i zbieżny nadzór nad instytucjami kredytowymi sprawowany przez krajowe organy nadzoru i EBC. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) ma w osiągnięciu tego celu kluczową rolę do odegrania, w szczególności dzięki szeregowi instrumentów i uprawnień nadanych mu rozporządzeniem ustanawiającym (przeciwdziałanie naruszeniom prawa UE, mediacja, wiążące standardy techniczne, wytyczne i zalecenia). Ma zatem kluczowe znaczenie, aby EUNB w pełni realizował swą misję budowania wspólnych ram prawnych i kultury nadzoru w całej Unii.

Ponadto, aby uniknąć rozbieżności między strefą euro a resztą UE, jednolity zbiór przepisów należy wesprzeć jednolitymi praktykami nadzorczymi. Różnice w podręcznikach nadzoru i podejściach w tym zakresie, istniejące pomiędzy państwami członkowskimi uczestniczącymi w jednolitym mechanizmie nadzorczym a pozostałymi państwami członkowskimi, stwarzają ryzyko rozdrobnienia jednolitego rynku, gdyż banki mogłyby wykorzystać te różnice do prowadzenia arbitrażu regulacyjnego. EUNB powinien opracować jednolity podręcznik nadzoru w celu uzupełnienia jednolitego zbioru przepisów.

Każdy środek przyjęty przez EBC – np. sprecyzowanie kolejnych szczegółów dotyczących sposobu prowadzenia nadzoru ostrożnościowego w kontekście szczególnej struktury nadzorczej stworzonej przez jednolity mechanizm nadzorczy – musi być zgodny z jednolitym zbiorem przepisów, w tym standardami technicznymi, ustanowionymi aktami delegowanymi przyjętymi przez Komisję Europejską. Należy wreszcie zauważyć, że niniejszy wniosek zachowuje istniejącą równowagę między państwami członkowskimi pochodzenia i przyjmującymi państwami członkowskimi, w tym w odniesieniu do uczestniczenia w kolegiach organów nadzoru.

Faktyczny wpływ jednolitego mechanizmu nadzorczego na operacyjne funkcjonowanie EUNB będzie poddany ocenie w nadchodzącym sprawozdaniu na temat funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru, które zostanie przedstawione przez Komisję do dnia 2 stycznia 2014 r.¹⁰ W tym kontekście Komisja przeanalizuje w szczególności, czy rola EUNB w zakresie testów warunków skrajnych powinna zostać wzmocniona, by uniknąć sytuacji, w której urząd ten byłby zbyt zależny od informacji i wkładów ze strony tych organów właściwych do oceny faktycznej odporności sektora bankowego w całej Unii.

Jednocześnie Komisja będzie nadal wzmacniać stabilność finansową i zapewniać równe szanse na unijnym jednolitym rynku usług bankowych poprzez sprawowanie kontroli nad przyznawaniem pomocy państwa i określanie warunków udzielania dostosowanej pomocy gospodarczej.

¹⁰ Zgodnie z art. 81 rozporządzeń w sprawie ustanowienia Europejskich Urzędów Nadzoru [rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 i rozporządzenie (UE) nr 1095/2010]

Główne działania

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do osiągnięcia porozumienia do końca 2012 r. w sprawie:

(i) wniosków dotyczących czwartej zmiany dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych, czyniąc je obowiązującymi zarówno na jednolitym rynku, jak i w kontekście jednolitego mechanizmu nadzorczego;

(ii) wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów, zgodnie z tym co zaproponowała Komisja;

(iii) wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

3. USTANOWIENIE UNII BANKOWEJ

Zgodnie z tym co przedstawiła Komisja¹¹ przed posiedzeniem Rady Europejskiej z czerwca 2012 r. oraz zgodnie ze sprawozdaniem przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego z dnia 26 czerwca 2012 r.¹², ustanowienie unii bankowej będzie wymagało dalszej pracy nad stworzeniem jednolitego mechanizmu nadzorczego, wspólnego systemu gwarantowania depozytów i zintegrowanych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego stanowi kluczowy i znaczący pierwszym krok.

3.1. Jednolity mechanizm nadzorczy

Jednolity mechanizm nadzorczy, który proponuje dzisiaj Komisja, opiera się na przeniesieniu na szczebel europejski szczególnych, kluczowych zadań nadzoru nad bankami mającymi siedzibę w państwach członkowskich należących do strefy euro. Ponosząc ostateczną odpowiedzialność EBC realizowałby swoje zadania w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego składającego się z EBC i krajowych organów nadzoru. Taka struktura zapewni ścisły i spójny nadzór w całej strefie euro, wykorzystując w jak najlepszy sposób lokalną i szczególną wiedzę krajowych organów nadzoru. Zagwarantuje to, że nadzór będzie w pełni uwzględniał wszelkie krajowe i lokalne uwarunkowania istotne dla stabilności finansowej. Komisja proponuje również mechanizm pozwalający państwom członkowskim, które nie przyjęły euro, ale chciałyby uczestniczyć w jednolitym mechanizmie nadzorczym, współpracować ściślej z EBC.

W ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC stanie się odpowiedzialny za nadzorowanie wszystkich banków w unii bankowej, do których będzie on stosował jednolity zbiór przepisów obowiązujący na całym jednolitym rynku. Ostatnie doświadczenia pokazały, że problemy nawet w stosunkowo małych bankach mogą mieć znaczne negatywne skutki dla stabilności finansowej państw członkowskich. EBC będzie zatem od początku posiadał uprawnienia do przejmowania nadzoru nad każdym bankiem w strefie euro, jeżeli tak zdecyduje, w szczególności jeżeli dany bank otrzymuje wsparcie ze środków publicznych. W odniesieniu do wszystkich pozostałych banków nadzór sprawowany przez EBC będzie automatycznie wprowadzany etapowo: w dniu 1 lipca 2013 r. dla banków europejskich o największym znaczeniu systemowym i w dniu 1 stycznia 2014 r. dla wszystkich innych

¹¹ http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

banków. Zatem od dnia 1 stycznia 2014 r. wszystkie banki w strefie euro będą podlegały nadzorowi na szczeblu europejskim.

EBC otrzyma kluczowe, szczególne zadania nadzorcze niezbędne do zapewnienia skutecznego wykrywania ryzyka zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu banków. Będzie posiadał również uprawnienia do zażądania od banków podjęcia koniecznych działań naprawczych. EBC będzie, między innymi, organem odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń instytucjom kredytowym, ocenę znacznych pakietów akcji, zapewnianie zgodności z minimalnymi wymogami kapitałowymi, zapewnianie adekwatności poziomu kapitału wewnętrznego w stosunku do profilu ryzyka instytucji kredytowych (środki w ramach drugiego filaru), sprawowanie nadzoru skonsolidowanego oraz wykonywanie zadań nadzorczych w stosunku do konglomeratów finansowych. EBC będzie również zapewniał zgodność z przepisami w sprawie lewarowania i płynności, stosował bufor kapitałowe oraz wdrażał, we współpracy z organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, środki wczesnej interwencji, w przypadku gdy bank nie spełnia lub prawdopodobnie wkrótce nie będzie spełniał regulacyjnych wymogów kapitałowych.

EBC otrzyma uprawnienia dochodzeniowe i nadzorcze niezbędne do wykonywania swych zadań. Przewiduje się aktywne zaangażowanie krajowych organów nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego przygotowania i wdrożenia decyzji w zakresie nadzoru, jak również niezbędną koordynację i przepływ informacji dotyczących kwestii o zasięgu europejskim jak i lokalnym, aby zapewnić stabilność finansową w całej Unii i jej państwach członkowskich.

Wszystkie zadania, które nie są wyraźnie powierzone EBC, pozostaną w gestii krajowych organów nadzoru. W gestii krajowych organów nadzoru pozostanie na przykład ochrona konsumentów i walka z praniem pieniędzy oraz nadzór nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich zakładającymi oddziały w państwie członkowskim bądź świadczącymi tam usługi transgraniczne.

EBC musi być w stanie wykonywać swoje nowe funkcje nadzorcze w sposób w pełni niezależny, przy jednoczesnej pełnej odpowiedzialności za swoje działania. Wniosek Komisji przewiduje mocne zabezpieczenia dotyczące odpowiedzialności, w szczególności w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego i Rady, w celu zapewnienia legitymacji demokratycznej. Poza tym we wniosku ustanowiono szereg zasad organizacyjnych, aby zapewnić wyraźny rozdział pomiędzy polityką pieniężną a nadzorem. Ograniczy to możliwość pojawienia się konfliktów pomiędzy różnymi celami polityki, pozwalając jednocześnie w pełni wykorzystać korzyści płynące z łączącej oba obszary synergii. Wszelkie działania przygotowawcze oraz realizacja polityki będą zatem prowadzone przez organy i jednostki administracyjne odrębne od funkcji związanych z polityką pieniężną, przy pomocy rady nadzorczej powołanej w ramach EBC specjalnie w tym celu.

Ponadto proponowane zmiany rozporządzenia w sprawie EUNB zapewnią mu możliwość dalszego wywiązywania się ze swoich zadań w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. EUNB będzie wykonywał w szczególności swoje uprawnienia i zadania także wobec EBC. Ustalenia dotyczące głosowania w ramach EUNB zostaną dostosowane tak, by nadal zapewniać równowagę struktur decyzyjnych EUNB i faktycznie odzwierciedlać stanowiska właściwych organów państw członkowskich uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym, jak i w nim nieuczestniczących, tym samym zachowując w pełni integralność jednolitego rynku. Zmiany dotyczące ustaleń w zakresie głosowania objęły te obszary, w których EUNB podejmuje wiążące decyzje w sprawie stosowania jednolitego

zbioru przepisów podczas wykrywania naruszeń prawa i rozstrzygania sporów. W innych obszarach istniejące zabezpieczenia proceduralne uznano za wystarczające do zapewnienia wyważonego i skutecznego procesu decyzyjnego. Na przykład projekty standardów technicznych są przedkładane do przyjęcia Komisji, która może zdecydować o ich niezatwierdzeniu lub zmianie, w szczególności jeśli standardy te nie są w pełni zgodne z podstawowymi zasadami wewnętrznego rynku usług finansowych. Poza tym do projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 1093/2010 włączono specjalną klauzulę przeglądu, tak aby uwzględniać w szczególności wszelkie zmiany sytuacji w tych państwach członkowskich, w których walutą jest euro, lub których właściwe organy przystąpiły do ścisłej współpracy, i analizować w świetle tych zmian, czy konieczne są kolejne dostosowania tych przepisów, aby zagwarantować, że decyzje EUNB są podejmowane w interesie utrzymania i wzmocnienia wewnętrznego rynku usług finansowych.

Główne działania

Komisja wzywa:

- *(i) Radę do rozpatrzenia i przyjęcia w trybie pilnym wniosku w sprawie rozporządzenia Rady powierzającego EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki dotyczącej nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, z uwzględnieniem opinii Parlamentu Europejskiego;*
- *(ii) Parlament Europejski i Radę do rozpatrzenia i przyjęcia w trybie pilnym wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego).*
- *Porozumienie w sprawie tych dwóch wniosków powinno zostać osiągnięte przed końcem 2012 r.*

3.2. Kolejne kroki w zarządzaniu w sytuacji kryzysu bankowego

Globalna integracja finansowa i jednolity rynek UE dały możliwość sektorowi bankowemu w niektórych państwach członkowskich osiągnięcia rozmiarów wielokrotnie przekraczających krajowe PKB, w wyniku czego niektóre instytucje okazały się być „zbyt duże, by upaść” i „zbyt duże do uratowania” w ramach istniejących krajowych rozwiązań. Z drugiej zaś strony doświadczenie wskazuje, że upadłość nawet stosunkowo małych banków może spowodować transgraniczne szkody systemowe. Ponadto masowe wycofywanie pieniędzy z banku w innych krajach może poważnie osłabić krajowe systemy bankowe, pogarszając sytuację budżetową państw oraz przyspieszając pojawienie się problemów – zarówno banków, jak i państw – związanych z finansowaniem.

Wzmocniony nadzór wewnątrz unii bankowej przyczyni się do umocnienia solidności banków. Jeżeli jednak nastąpi kryzys, konieczne jest zagwarantowanie, aby instytucje mogły być poddane restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a deponenci byli pewni, że ich oszczędności są bezpieczne.

W takim oto kontekście Komisja podkreśliła¹³, że unia bankowa powinna obejmować bardziej scentralizowane zarządzanie w sytuacji kryzysu bankowego. Parlament Europejski również wezwał do dokonania postępów w tym obszarze. Konieczność „wspólnych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów klientów” podnoszono również w sprawozdaniu przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego z dnia 26 czerwca 2012 r.¹⁴

Komisja przewiduje zatem w szczególności przedstawienie wniosku w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który zarządzałby restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków oraz w szczególności koordynowałby stosowanie instrumentów służących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków w ramach unii bankowej. Mechanizm ten byłby bardziej skuteczny niż sieć tego rodzaju krajowych organów, w szczególności w przypadku upadłości banków transgranicznych, ze względu na konieczność szybkiej reakcji i zachowania wiarygodności w rozwiązywaniu kryzysów bankowych. Stanowiłoby to naturalne uzupełnienie ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego. Przyniosłoby to również znaczne korzyści skali oraz pozwoliłoby uniknąć negatywnych skutków zewnętrznych, które mogą wynikać z decyzji czysto krajowych. Organ ten podejmowałby decyzje w poszanowaniu zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w jednolitym zbiorze przepisów, które byłyby spójne z międzynarodowymi najlepszymi praktykami oraz w pełni zgodne z unijnymi zasadami przyznawania pomocy państwa. Koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku powinni w szczególności ponosić jego akcjonariusze i wierzyciele, zanim nadejdzie jakiegokolwiek finansowanie zewnętrzne, a rozwiązania z udziałem sektora prywatnego powinny być znajdowane zamiast wykorzystywania pieniędzy podatników.

Ponadto, w oparciu o ocenę jego funkcjonowania, takiemu jednolitemu mechanizmowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można by również powierzyć dalsze zadania koordynacyjne związane z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych oraz instrumentami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sektorze bankowym, jak przedstawiono w sprawozdaniu przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Eurogrupy i prezesa Europejskiego Banku Centralnego z czerwca 2012 r.

Główne działania

Po osiągnięciu porozumienia w odniesieniu do obecnych wniosków w sprawie systemu gwarantowania depozytów oraz naprawy i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, Komisja planuje zaproponować w szczególności powołanie jednolitego mechanizmu na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz koordynacji stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków w ramach unii bankowej.

4. KOLEJNE KROKI

Unia Europejska dysponuje środkami pozwalającymi zlikwidować obecne słabości i ustanowić unię bankową, co będzie krokiem o zasadniczym znaczeniu w kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej.

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do:

- udzielenia pełnego wsparcia unii bankowej oraz przyjęcia kierunków i planu działania opisanych w niniejszym komunikacie;
- nadania najwyższego priorytetu w procesie ustawodawczym działaniom koniecznym do ustanowienia unii bankowej;
- zakończenia, tak szybko jak jest to możliwe, a w każdym razie przed końcem tego roku, prac nad omawianymi wnioskami dotyczącymi:
 - systemów gwarantowania depozytów;
 - dostępu do prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych)
 - wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych);
 - ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych;
 - powierzenia EBC określonych zadań związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi;
 - zmiany niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie EUNB.

Dzięki niniejszemu komunikatowi i towarzyszącym mu wnioskom ustawodawczym Komisja zareagowała szybko i odpowiedzialnie w odpowiedzi na mandat udzielony przez Radę Europejską oraz szefów państw i rządów strefy euro pod koniec czerwca. Inne instytucje muszą obecnie wnieść swój wkład, aby zapewnić powołanie jednolitego mechanizmu nadzorczego do dnia 1 stycznia 2013 r.