

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

493. PLENARNO ZASEDANJE 16. IN 17. OKTOBRA 2013

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in nekaterih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje bank ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta

(COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD))

(2014/C 67/10)

Poročevalec: DANIEL MAREELS

Svet in Evropski parlament sta 3. septembra oziroma 10. septembra 2013 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in nekaterih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje bank ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta

COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. oktobra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 493. plenarnem zasedanju 16. in 17. oktobra 2013 (seja z dne 17. oktobra) s 157 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 **Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja** predloge za uvedbo enotnega **mehanizma za reševanje** (EMR) in s tem povezane sheme za financiranje, ki po predlogih o enotnem nadzornem mehanizmu (ENM), evropskem mehanizmu za stabilnost (EMS) ter o sanaciji in reševanju bank predstavljata **nov pomemben gradnik** za vzpostavitev **bančne unije**.

EMR vsebuje **mehanizem za reševanje** na evropski ravni za države članice euroobmočja in države, ki se mehanizmu prostovoljno pridružijo, s katerim lahko oblasti zagotovijo temeljito

prestrukturiranje in reševanje propadajočih bank, ne da bi s tem ogrozile gospodarsko stabilnost. S tem povezan **sklad za reševanje** naj bi imel na razpolago potrebna lastna sredstva, tako da se ta proces ne financira z javnimi sredstvi in denarjem davkoplačevalcev.

1.2 Vse od krize se kot odziv nanjo predlaga prehod na **močnejšo ekonomsko in monetarno unijo**, ki temelji na celostnih okvirih za finančni sektor, proračunska vprašanja in gospodarsko politiko. Celostni finančni okvir ali *bančna unija* je ključni del ukrepov politike, ki bodo Evropi pomagali na poti do **gospodarskega okrevanja in rasti**.

1.3 EESO meni, da je **bančna unija prednostnega pomena in nujna**, ker lahko prispeva k potrebni **ponovni vzpostavitvi zaupanja** pri državljanih in podjetjih ter zagotovi **dobro financiranje gospodarstva**. Zmanjšuje sedanjo razdrobljenost notranjega trga in s tem skrbi za enake konkurenčne pogoje v Uniji, hkrati pa krepi evropski bančni sistem in zmanjšuje nevarnost širjenja težav.

1.4 Odbor meni, da se je treba **lotiti različnih gradnikov** bančne unije (ENM, EMS, okvir za sanacijo in reševanje kreditnih institucij ter EMR) in pri **uresničevanju** upoštevati **logično zaporedje in notranjo povezanost predlogov**. Odbor pri tem opozarja tudi na revizijo predpisov o zaščiti malih varčevalcev, ki trenutno poteka v okviru **sistemov zajamčenih vlog**.

1.5 Sedanjih predlogov o EMR ni mogoče obravnavati ločeno od prejšnjih predlogov o sanaciji in reševanju kreditnih institucij (direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij) ter dogovora, ki ga je o tem pred kratkim sprejel Svet in ki se že upošteva. **Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij** bo namreč pravilnik za reševanje bank na celotnem notranjem trgu, zato EMR močno temelji na njej. Odbor poziva, naj se sistema **čim bolj med seboj uskladita**, da se na tem področju v **čim večji meri ustvarijo enaki konkurenčni pogoji v vsej EU**. EMR je treba podpreti s popolnoma usklajenim okvirom za sanacijo in reševanje bank ter vključitvijo vanj.

1.6 Odbor je zadovoljen, da EMR presega okvir za sanacijo in reševanje kreditnih institucij ter predvideva **organ in sklad** (za reševanje) **na evropski ravni**. Tako se poleg **nadzora** (ENM) nad bankami sedaj tudi njihovo **reševanje** umešča na **isto raven upravljanja**, kar omogoča **enoten in skladen pristop**. Odbor prav tako pozdravlja dejstvo, da je v EMR predvideno **financiranje, ki se zagotavlja na ravni EU**.

1.7 Postopki za reševanje, predvideni v EMR, morajo biti v vsakem primeru **učinkoviti in uspešni**, za načrtovane instrumente pa mora veljati, da jih je po potrebi in zlasti v nujnih primerih mogoče uporabiti **izredno hitro** tako na nacionalni kot čezmejni ravni. Skupaj z ukrepi, predvidenimi za **sanacijo in reševanje kreditnih institucij**, je treba paziti, da gre za **zaključeno in učinkovito celoto** in da se predpisi v danih primerih **izvajajo skladno**. Kjer je le mogoče, si je treba prizadevati za **enostavnost**. Vsa pravna in druga vprašanja je treba ustrezno razjasniti.

1.8 V zvezi z **enotnim odborom za reševanje**, ki ima ključno vlogo pri EMR, je najpomembnejše zagotoviti **čim**

večjo neodvisnost in strokovnost njegovih članov ter predvideti **demokratični nadzor** nad njihovimi odločitvami. Njegove člane je treba izbrati zelo pazljivo in njegove pristojnosti jasno in dobro razmejiti.

1.9 Odbor pozdravlja predvideni **enotni sklad za reševanje bank**, ki bo skrbel predvsem za **finančno stabilnost, zagotavljal učinkovitost odločitev o reševanju in prekinil povezavo med državo in bančnim sektorjem**. Odbor poziva, da se čim prej razjasni pravna podlaga sklada in da se vsi izzivi, povezani z ustanovitvijo tovrstnega sklada (na primer moralno tveganje) rešijo vnaprej, da bi preprečili neželene posledice.

1.10 Če je res, da je posredovanje sklada predvideno šele v kasnejši fazi postopka in se sredstva lahko uporabijo le za določene cilje (zagotovitev učinkovitosti odločitev o reševanju), mora po mnenju EESO imeti **sklad za reševanje** kljub temu na razpolago **potrebna in zadostna finančna sredstva** za skrbno izvajanje svojih nalog. Pri določanju **ciljne velikosti** sklada, ki se oblikuje s prispevki bank, bi lahko upoštevali različne ukrepe na različnih področjih za **sanacijo finančnega sektorja**. Odbor poleg tega ponavlja svoje stališče o okviru za sanacijo in reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij, da je treba v rednih časovnih intervalih omogočiti revizijo predvidenih meril za predhodne prispevke. Pozornost je treba nameniti morebitnemu podvajanju stroškov zaradi združitve sistemov na nacionalni ravni in ravni EU.

2. Ozadje

2.1 Predlog Evropske komisije o **uvedbi enotnega mehanizma za reševanje (EMR) in enotnega sklada za reševanje bank** ⁽¹⁾ je korak v razvoju evropske ekonomske in monetarne unije, vključno z **bančno unijo**. Predlog temelji na členu 114 PDEU, ki dovoljuje sprejetje ukrepov, ki se nanašajo na vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

2.2 Ta bančna unija, ki bo zajemala tako vse države euroobmočja kot tudi države članice izven euroobmočja, ki se ji bodo želele pridružiti, bo **dokončana** v vrsti korakov:

2.2.1 Najprej je treba zaključiti preostale zakonodajne postopke, ki se izvajajo za **vzpostavitev enotnega nadzornega mehanizma** (ENM), pri čemer se na ECB prenesejo pristojnosti za izvajanje nadzora nad bankami v euroobmočju.

2.2.2 Nato je tu **evropski mehanizem za stabilnost** (EMS), ki bi po vzpostavitvi ENM, pregledu bilanc stanja bank in opredelitvi slabih naložb lahko neposredno dokapitaliziral banke ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Glej ECOFIN z dne 21. junija 2013 in Evropski svet z dne 27. junija 2013.

2.2.3 Sledijo predlogi Komisije za **direktivo** z dne 6. junija 2012 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij. Svet je medtem sprejel splošen pristop do teh predlogov in na tem temelji sedanji predlog uredbe o EMR.

Cilj predlogov je vzpostaviti učinkovit okvir politike, da se propadanje bank upravlja na urejen način in se prepreči širjenje negativnega vpliva na druge institucije, tako da se ustreznim organom zagotovijo učinkoviti instrumenti in pooblastila za proaktivno obvladovanje bančnih kriz, zaščito finančne stabilnosti in zmanjšanje izpostavljenosti davkoplačevalcev izgubam ⁽³⁾.

2.2.4 Zadnji del predlogov se nanaša na 10. julija 2013 predstavljen predlog **uredbe o EMR**, ki vsebuje ustrezne in učinkovite varovalne mehanizme.

2.3 Poleg tega velja spomniti na predloge Komisije o usklajevanju nacionalnih sistemov zajamčenih vlog iz leta 2010. Namen teh sistemov je zaščititi male varčevalce z vlogami do 100 000 EUR pred posledicami propadanja bank.

2.4 EMR naj bi **deloval** tako:

2.4.1 **ECB** kot bančni nadzornik **opozori**, ko se neka banka znajde v resnih finančnih težavah in jo je treba reševati.

2.4.2 **Enotni odbor za reševanje**, ki ga sestavljajo predstavniki ECB, Evropske komisije in pristojnih nacionalnih organov, nato **pripravi** reševanje banke.

2.4.3 Na podlagi priporočila enotnega odbora za reševanje ali na lastno pobudo **Komisija sprejme sklep** o tem, ali in kdaj se določena banka vključi v **postopek reševanja**, in tudi **opredeli okvir** za uporabo reševalnih instrumentov in sklada.

Instrumenti za reševanje, določeni v direktivi o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij in vključeni v EMS, obsegajo:

— prodajo poslovanja;

— premostitveno institucijo;

— ločevanje sredstev;

— reševanje z zasebnimi sredstvi.

2.4.4 **Nacionalni organi za reševanje** pod nadzorom enotnega odbora za reševanje **izvedejo** načrt reševanja. Če nacionalni organ za reševanje ne izpolnjuje njegove odločitve, lahko enotni odbor za reševanje neposredno naslovi upravne ukrepe na banke v težavah.

2.5 Predvideni **enotni sklad za reševanje bank** je pod nadzorom enotnega odbora za reševanje. Sklad mora skrbeti za razpoložljivost finančne podpore med prestrukturiranjem banke.

2.5.1 Sklad je skupen za vse države, ki sodelujejo v EMR. Njegovo financiranje poteka prek finančnih ustanov udeleženih držav. Te letno in neodvisno od kakršnega koli ukrepa za reševanje vnaprej plačajo prispevek.

2.5.2 Sklad v prvi vrsti skrbi za **finančno stabilnost**. Njegov namen ni pokrivanje izgub ali zagotavljanje kapitala instituciji, ki je v postopku reševanja. Zato to ni reševalni sklad. Prav tako ni sklad za zajamčene vloge in ni nadomestilo zanj. Namen sklada je zagotoviti učinkovitost ukrepov za reševanje.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Kot je bilo v letu 2012 že večkrat navedeno, je celostni finančni okvir ali **bančna unija** ključni del ukrepov politike, ki bodo Evropi pomagali na poti do gospodarskega okrevanja in rasti ⁽⁴⁾. K temu morajo prispevati tudi drugi ukrepi, kot je okrepljeno ekonomsko usklajevanje.

3.2 **Odbor** je že v preteklosti poudaril pomen bančne unije in navedel, da dolgoročno ni mogoče ohraniti območja skupne valute s 17 finančnimi in dolžniškimi trgi, zlasti ne potem ko je kriza razkrila nacionalno razdrobljenost območja. Bančna unija je zato **prednostnega pomena in nujna** za delitev tveganja, zaščito imetnikov vlog (tudi prek postopka likvidacije), ponovno vzpostavitev zaupanja in ponovni zagon financiranja podjetij v vseh državah članicah ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Na primer v sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom *Časovni načrt za uvedbo bančne unije*, sporočilu Komisije z naslovom *Načrt za poglobljeno in pravo ekonomsko in monetarno unijo: začetek evropske razprave* ter poročilu štirih predsednikov z naslovom *Na poti k pravi ekonomski in monetarni Uniji*.

⁽⁵⁾ UL C 271, 19.9.2013, str.8.

⁽³⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 68.

3.3 Podobno je EESO že pozval Komisijo, naj **čim prej predloži časovni okvir in nadaljnje podrobnosti o EMR**. To velja tudi za druge pomembne cilje, kot je reševanje morebitnih kriznih situacij pri skupnih ukrepih nadzora. Tako bi bila bančna unija bolj verodostojna in bi predstavljala skupni temelj za celotni notranji trg.

Medtem je postalo jasno, da morata ENM in četrta direktiva o kapitalskih zahtevah/uredba o kapitalskih zahtevah (CRDIV/CRR) začeti veljati leta 2014, direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter EMR pa leta 2015. Potrebno je še, da Svet pravočasno potrdi celoten sveženj.

3.4 Odbor je tudi izrazil zaupanje, da EMR lahko v poznejši fazi izpolnjuje dodatno vlogo in prispeva k usklajenemu reševanju kriznih situacij. Vendar pa morata nadzor in reševanje potekati skupaj. Vsekakor ni namen, da neka država članica nosi posledice evropskega sklepa o zaprtju banke in mora plačati stroške izplačila vlog ⁽⁶⁾.

3.5 Predlog **direktive o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij**, objavljen sredi leta 2012, predstavlja okvir za preventivno reševanje bančnih kriz v **državah članicah**, zagotavljanje finančne stabilnosti in zmanjšanje pritiska na javne finance.

3.6 Ko bo začela veljati, bo direktiva zagotovila **določeno uskladitev** nacionalnih zakonodaj na področju reševanja bank in sodelovanja med organi za reševanje pri obravnavi propada bank, zlasti čezmejnih bank.

3.7 **EMR** gre korak dlje: drugače kot pri direktivi o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij gre pri EMR za **enotne odločitve o reševanju** in za uporabo **finančnih sredstev, zbranih na ravni EU** za države euroobmočja in države članice zunaj euroobmočja, ki so vključene v mehanizem.

3.8 **Odbor pozdravlja**, da je v EMR predvidena ustanovitev **evropskega organa in sklada**, ki sta dobra in logična dopolnitev direktive in ENM. Nadzor in reševanje bi tako izvajala **ista raven upravljanja**.

3.9 **Direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij** bo **pravilnik** za reševanje bank na celotnem notranjem trgu, zato **uredba v veliki meri** temelji na njej. Ker je uredba podaljšek direktive, je treba poskrbeti za dobro **povezanost** obeh aktov, da se **prepreči nedoslednosti**.

3.10 Odbor prav tako meni, da je za dokončanje notranjega trga nujno, da sta **direktiva o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter uredba o EMR med seboj čim bolj usklajeni**. Treba si je prizadevati za največjo možno uskladitev direktive o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij. Za zagotovitev čim bolj poštenih konkurenčnih pogojev in doslednega izvajanja pravil bi se morala direktiva v različnih državah članicah **izvajati enotno**. Pri nadaljnjem uresničevanju EMR je treba tudi v največji meri upoštevati rezultate pogajanj o direktivi o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij.

3.11 Glede na to, da naj bi bil predlog uredbe o EMR usklajen s predlogom direktive o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij, je treba spomniti na nekatera vprašanja, ki jih je Odbor načel v zvezi s tem. Med drugim gre za poziv k **večji jasnosti** nekaterih novih instrumentov, ki še niso bili preizkušeni v sistemskih krizah ⁽⁷⁾. Poleg tega je treba nameniti pozornost usklajenosti uredbe z obstoječo zakonodajo, da se zagotovi **pravna varnost**.

4. Posebne ugotovitve v zvezi z mehanizmom za reševanje

4.1 Celoten okvir za bančno unijo bi se moral hitro razvijati, da bi odpravili sedanjo razdrobljenost finančnih trgov in prispevali k ukinitvi sedanje povezave med javnimi financami in bančnim sektorjem.

4.2 Odbor znova poudarja, da je treba čim prej razviti **usklajen okvir za sanacijo in reševanje bank**. Ta okvir bi moral vsebovati močna čezmejna pravila, da se zagotovi integriteta enotnega trga. **EMR je potrebno dopolnilo** tega, zato je treba predstavljena besedila pozdraviti.

4.3 **Uresničevanje EMR** je treba podpreti z vpetostjo v **popolnoma usklajen okvir za sanacijo in reševanje bank**, ki bo temeljni okvir za reševanje bank v celotni EU.

4.4 EMR mora biti ne le enotni okvir za reševanje propadajočih bank v bančni uniji in tako spodbujati enake konkurenčne pogoje na tem področju, ampak mora biti tudi čim bolj **enostaven, učinkovit in močan instrument, ki ga je mogoče po potrebi in zlasti v nujnih primerih izredno hitro uporabiti** tako v nacionalnem kot tudi čezmejnem kontekstu.

4.5 V zvezi z **enotnim odborom za reševanje** so izjemnega pomena zlasti neodvisnost, strokovnost in demokratični nadzor. Odbor mora biti oprt na **močno pravno podlago**, zavezan k utemeljevanju svojih odločitev, ohranjanju preglednosti in **demokratičnemu nadzoru** ter varovanju pravic

⁽⁶⁾ UL C 11, 15.1.2013, str. 34.

⁽⁷⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 68.

ustanov Unije. **Pristojnosti** med njim in nadzorniki morajo biti **jasno razmejene**, njegova **sestava** pa mora skrbno uravnoteženo odražati zastopstvo nacionalnih akterjev in evropskih zainteresiranih strani. Svet in njegovi člani morajo biti ustrezno strokovno usposobljeni za njegova področja delovanja.

4.6 Njegova **ustanovitev** se lahko obravnava kot **ključni korak** pri nadaljnjem razvoju bančne unije in EMR. Poleg tega je treba nameniti pozornost širšemu okviru za ustanovitev ENM in vzpostavitev okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij; verjetno na tem področju ni dobro prehitovati razvoja.

5. Posebne ugotovitve v zvezi s shemo za financiranje

5.1 **Enotni sklad za reševanje bank** mora skrbeti za razpoložljivost finančne podpore med prestrukturiranjem banke. Odbor znova poudarja, da je treba pozdraviti prizadevanja Komisije za vzpostavitev evropskega sistema finančnih pravil, med drugim z EMR. Tak sistem mora skrbeti za to, da za vse institucije v vseh državah članicah enakopravno veljajo enako učinkovita pravila za financiranje reševanja, to pa je dobro za vse države članice in notranji trg, ker prinaša večjo stabilnost in enake konkurenčne pogoje⁽⁸⁾. Podobno je verjetno treba nameniti pozornost zaščiti malih varčevalcev prek sistemov zajamčenih vlog.

5.2 Odbor zato pozdravlja dejstvo, da je **enotni mehanizem za reševanje podprt** s posebno shemo za financiranje. Če naj bi se reševanje primarno financiralo na podlagi instrumenta za reševanje z zasebnimi sredstvi (tako da prve izgube krijejo delničarji in drugi upniki) in drugih instrumentov, predvidenih v uredbi, je treba enotni mehanizem za reševanje dopolniti z **enotnim skladom**, da se prekine obstoječa povezava med državo in bančnim sektorjem.

5.3 Odbor poziva, naj se **nemudoma razjasni pravna podlaga** sklada, vključno z vprašanji o morebitni potrebi po spremembi pogojev.

5.4 Takoj, ko bodo te zadeve ustrezno razjasnjene, se je treba **lotiti ustanavljanja** sklada, vendar ne da bi s tem prehiteli razvoj in uresničevanje ENM in okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij.

5.5 Vzpostavitev enotnega sistema prinaša tudi **pomembne izzive** in treba je paziti, da se že od vsega začetka preprečijo ali omejijo neželene posledice, kolikor je to mogoče, in da se vsi s tem povezani problemi, kot je na primer moralno tveganje, vnaprej rešijo.

5.6 Čeprav je posredovanje sklada predvideno šele v kasnejši fazi postopka, zlasti po ukrepih reševanja sredstvi upnikov (*bail-in*), in je uporaba sredstev predvidena le za določene namene, mora biti **sklad dovolj velik, vanj** pa morajo obvezno prispevati **vse finančne institucije**.

5.7 Pri določitvi **ciljne velikosti** sklada je treba **upoštevati** že obstoječi **okrepljeni bonitetni okvir**, preventivne ukrepe in vlogo načrtov za sanacijo in reševanje za preprečevanje krize, zahteve o povečanju kapitalne rezerve in nove mehanizme reševanja, vključno z instrumentom za reševanje s sredstvi upnikov, ter **druge ukrepe za sanacijo finančnega sektorja**. Ti ukrepi in instrumenti že imajo za cilj omejiti verjetnost propada bank. Zato Odbor v zvezi z EMR ponavlja svoje stališče o okviru za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij, zlasti da je v rednih časovnih intervalih treba omogočiti revizijo **meril za predhodne prispevke**⁽⁹⁾.

5.8 Iz istih razlogov in zato, da se preprečijo negativne posledice za državljane in podjetja, je treba nameniti ustrezno pozornost **morebitnemu podvajanju stroškov za banke** zaradi dvojne strukture, ki jo predstavljajo nacionalni organi za reševanje in evropski organ za reševanje.

V Bruslju, 17. oktobra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 68.

⁽⁹⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 68.