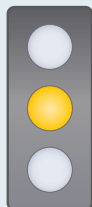


PRZEDMIOT DYREKTYWY: Systemy gwarancji depozytów w Europie mają zostać ujednoczone, a wysokość kwot objętych gwarancjami zrównana. Wprowadzony zostanie też – jako obligatoryjny – instrument pożyczek wzajemnych.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Posiadacze depozytów, instytucje bankowe i systemy gwarancji depozytów.



ZA: · -

- PRZECIWI:**
- Ograniczanie maksymalnej kwoty podlegającej spłacie do poziomu 100 tys. euro przyniesie efekt przeciwny do zamierzonego, nie może być też uzasadniane troską o stabilność rynku finansowego.
 - Instrument obowiązkowych pożyczek udzielanych wzajemnie przez systemy gwarancji depozytów przyniesie destabilizujące skutki.
 - Siedmiodniowy okres na spłatę kwoty gwarantowanej jest nierealistyczny

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie **Systemów Gwarancji Depozytów** (wersja przekształcona) z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. **COM(2010) 368**.

Treść

› Zakres dyrektywy: „Kwalifikowane depozyty”

- Systemy gwarancji depozytów (DGS), funkcjonujące w Państwach Członkowskich, chronią depozyty bankowe deponentów w wypadku niewypłacalności banku. Mają zwiększać poziom zaufania do bezpieczeństwa pieniędzy deponentów i chronić przed paniką bankową.
- Za „kwalifikowane” uznaje się depozyty, które muszą być wypłacone przez bank w ich nominalnej wartości.
 - Chronione są również rachunki prowadzone w walutach obcych (np. dolarach) – patrz art. 5 (4).
 - Ochroną nie są natomiast objęte depozyty władz publicznych, banków, firm i funduszy inwestycyjnych, towarzystw ubezpieczeniowych oraz funduszy emerytalnych (art. 4 (1)).
- Wymagania Dyrektywy dotyczą wszystkich ustawowych, „umownych” i instytucjonalnych systemów ochrony, które zostały uznane za systemy gwarancji depozytów (DGS) (art. 1 (2)).

› Poziom gwarancji: „depozyty objęte gwarancjami”

- Od roku 2013 systemy DGS obejmą gwarancjami kwalifikowane depozyty każdego deponenta do maksymalnej kwoty 100 tys. euro w każdej z instytucji bankowych („depozyty objęte gwarancjami”, art. 5 (1)). Komisja chce dzięki temu uniknąć sytuacji, w której – w przypadku kryzysu – deponenti transferowaliby olbrzymie kwoty do krajów zapewniających wyższy poziom gwarancji depozytów – mogłoby to bowiem dodatkowo zaostrzyć kryzys (rec. 11).
- Obowiązujące dotychczas krajowe poziomy gwarancji depozytów, przekraczające 100 tys. euro, muszą zostać zmniejszone do kwoty 100 tys. euro do końca 2014 r. (nowy art. 5 (1) i (2), art. 6 (4), art. 20 (3)).
- Wyższy poziom gwarancji depozytów jest dopuszczalny w odniesieniu do:
 - depozytów pochodzących z prywatnych transakcji na rynku nieruchomości,
 - depozytów, spełniających „cele społeczne” określone w prawie krajowym, związanych w wydarzeniami takimi jak śluby, rozwody, inwalidztwo lub śmierć (np. jednorazowe wypłaty sum ubezpieczenia w przypadku kalectwa).

Dopuszczenie to obowiązuje jednak tylko przez okres 12 miesięcy od momentu złożenia depozytu lub zaistnienia wspomnianego wydarzenia. Co więcej, ustawowe systemy gwarancji depozytów nie mogą być finansowo obciążone wypłatami tego rodzaju depozytów (art. 5).

› Spłata depozytów

- Systemy DGS muszą wypłacić depozyty, które stały się „niedostępne” (art. 7 (1)). Obowiązek taki zachodzi w sytuacji, gdy:
 - odpowiednie instytucje nadzoru uznają, że dany bank jest „w danej chwili niezdolny” do wypłacenia depozytów, lub
 - sąd uzna, że dany bank nie może wypłacić depozytów, co skutkuje „zawieszeniem roszczeń deponentów wobec instytucji”.
- Od roku 2014 spłata niedostępnych depozytów będzie musiała nastąpić w terminie 7 dni (art. 7 (1)).
- Deponent nie będzie musiał składać w tej sprawie wniosku (art. 7 (2)).
- Wszelka korespondencja między systemem gwarancji depozytów a deponentem musi toczyć się w języku oficjalnym kraju, w którym znajduje się depozyt (art. 7 (3)).
- Zamiast spłacać depozyty, systemy DGS mogą również ulokować zapobiegawczo swoje środki finansowe w bankach w celu uniknięcia ich niewypłacalności. Taka praktyka dozwolona jest jedynie w przypadku, gdy dany DGS dysponuje środkami równymi co najmniej 1 proc. wartości depozytów objętych gwarancjami (art. 9 (5)).

Analiza z dnia 11 października 2010 r.

› Finansowanie i płynność DGS

- Wszystkie banki zobowiązane są do opłacania składek na DGS dwa razy w roku. Całkowita kwota rocznej składki nie może przekraczać 1 proc. kwalifikowanych depozytów (art. 9 (1) i (3)).
- Od 2021 r. wprowadzone zostaną następujące wymagania wobec środków finansowych DGS:
 - Państwa Członkowskie ustalą wysokość docelowego poziomu środków w DGS. Każdy system będzie musiał dysponować rezerwą w wysokości co najmniej 1,5 proc. kwalifikowanych depozytów (art. 2 (1), lit. h w połączeniu z art. 20 (1), podpunkt 1).
 - Jeśli poziom rezerw spadnie poniżej 1 proc. wartości kwalifikowanych depozytów, półroczna składka banków musi wynosić co najmniej 0,25 proc. ich wartości (art. 9 (1) w połączeniu z art. 20 (1) podpunkt 1).
 - W przypadku, gdyby finansowanie DGS nie wystarczało do spłaty depozytów w ich pełnej wysokości, banki będą musiały opłacić specjalne składki, nieprzekraczające 0,5 proc. wartości gwarantowanych przez nie depozytów. (art. 9 (3) w połączeniu z art. 20 (1), podpunkt 1).
- Systemy DGS muszą być zdolne do zdobycia „alternatywnych” źródeł finansowania krótkoterminowego, np. na rynku kapitałowym (art. 9 (6)).

› Uzależnienie składek na rzecz systemów gwarancji depozytów od ryzyka

- To, jak duże powinno być zaangażowanie banku w gromadzenie środków DGS, uzależnione jest od profilu ryzyka banku. Wysokość składek powinna być obliczana przez kompetentne władze krajowe według następujących kryteriów: wielkość kwalifikowanych depozytów, adekwatność kapitałowa, jakość aktywów, rentowność i płynność banku. (aneks I i II).
- Wielkość składek będzie zróżnicowana: wynosić one będą od 75 proc. ustalonej kwoty w przypadku „niskiego ryzyka”, do 100 proc. w sytuacji „średniego ryzyka” i 200 proc., gdy ryzyko będzie „wysokie” (art. 11 (1)).
- Państwa Członkowskie mogą, zgodnie z odpowiednim profilem ryzyka, ustalić dla niektórych wskazanych „instytucjonalnych systemów DGS” – takich jak wspólny system odpowiedzialności niemieckich banków oszczędnościowych czy system działań zabezpieczających niemieckich banków spółdzielczych – niższy wymiar składki na poziomie co najmniej 37,5 proc. (art. 11 (1) zdanie drugie).

› Obowiązek „pożyczek wzajemnych”

- Od roku 2021 system DGS, który nie będzie w stanie wypełniać swych zobowiązań, może zwrócić się o pożyczkę do wszystkich europejskich systemów DGS, w sytuacji, gdy: (art. 10 (1)).
 - nałożył uprzednio specjalne składki na swoje banki członkowskie (art. 9 (3), patrz wyżej),
 - nie spłaca jednocześnie innej pożyczki, oraz
 - ogólna wartość pożyczki danego DGS nie przekracza 0,5 proc. wartości jego kwalifikowanych depozytów.
- przyznanie kredytu krajowemu systemowi DGS zależy od krajowego udziału w całkowitej wartości kwalifikowanych depozytów w UE. Systemy DGS, które same pożyczły już fundusze, są wyjęte spod tej zasady (art. 10 (1) i (2) lit. a).
- Pożyczki muszą zostać zwrócone najpóźniej w ciągu pięciu lat. Ich oprocentowanie musi odpowiadać stopie oprocentowania kredytu lombardowego Europejskiego Banku Centralnego w okresie, na jaki została udzielona pożyczka (art. 10 (2)).

› Współpraca transgraniczna

- Depozyty złożone w oddziałach instytucji bankowych, zarejestrowanych w innym Kraju Członkowskim („macierzyste Państwo Członkowskie”), muszą być wypłacone najpierw przez DGS państwa, w którym oddział jest ulokowany („przyjmujące Państwo Członkowskie”) (art. 12 (2), zdanie 2 i 5).
- System DGS macierzystego państwa członkowskiego zwraca poniesione koszty systemowi DGS państwa przyjmującego. W tym celu systemy DGS zawierają pisemne „porozumienia o współpracy”. Spory w tej kwestii rozstrzyga Europejski Nadzór Bankowy (EBA) (art. 12 (2) zdanie 2 i 5).

› Informacja i reklama

- Instytucje bankowe są zobowiązane do informowania swoich deponentów, do którego systemu DGS należą, muszą też powiadamiać ich w przypadku, gdy depozyty nie są objęte gwarancjami DGS (art. 14 (1), zdanie 1 i 2).
- Wykorzystywanie do celów reklamowych informacji o przynależności danej instytucji bankowej do systemu DGS jest ograniczone (art. 14 (5)).

› Nadzór

- Krajowe organy nadzoru są odpowiedzialne za uznawanie i nadzór nad systemami DGS w swoich Państwach Członkowskich (art. 3 (1) i (5)).
- Każda instytucja bankowa musi należeć do systemu DGS, który został uznany w danym państwie. Jeśli nie należy, nie może przyjmować depozytów (art. 3 (1)).
- Odporność systemów DGS musi zostać sprawdzona za pomocą stress-testów przed rokiem 2014, a w późniejszym okresie – co najmniej raz na trzy lata. Gdy „szczególne okoliczności będą tego wymagały”, odporność może być sprawdzana częściej.

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- Dyrektywa zastępuje dyrektywę 94/19/EEC.
- Do tej pory Państwa Członkowskie mogły zwalniać instytucje bankowe z konieczności członkostwa w ustawowych systemach DGS. Takie zwolnienie stosowano w sytuacji, gdy instytucje bankowe były stowarzyszone we wspólnocie solidarności („Instytucjonalne Systemy Gwarancji”). W przypadku Niemiec dotyczyło to banków oszczędnościowych („Sparkassen”) i spółdzielczych („Volksbanken”). W przyszłości takie instytucjonalne systemy będą funkcjonować jako alternatywa wobec ustawowych systemów DGS, tylko jeśli spełniają będą kryteria Dyrektywy – np. zapewniać gwarancję wypłaty depozytów do kwoty 100 tys. euro.

Analiza z dnia 11 października 2010 r.

- Do chwili obecnej przepisy unijne przewidywały minimalną wysokość gwarancji dla depozytów na poziomie 100 tys. euro. W przyszłości poziom ochrony zapewniany przez wszystkie systemy – takie te niemające charakteru ustawowego – nie będzie mógł przekraczać 100 tys. euro. Niemieckie banki prywatne zapewniają obecnie gwarancję depozytów do wysokości 30 proc. obowiązkowego kapitału własnego. Banki oszczędnościowe i spółdzielcze są odpowiedzialne za siebie wzajemnie („gwarancja instytucjonalna”), co dla deponentów oznacza nieograniczoną ochronę, pod warunkiem, że instytucjonalne gwarancje finansowe są możliwe do wypełnienia.
- Do chwili obecnej gwarancją objęte były jedynie depozyty złożone w odpowiedniej walucie krajowej. W przyszłości ochrona dotyczyć będzie również depozytów w walutach obcych.
- Do chwili obecnej niedostępne depozyty musiały być wypłacone przez system gwarancyjny w ciągu 20 dni roboczych. W przyszłości na wypłatę należnych środków będzie 7 dni.
- Do tej pory nie istniały europejskie przepisy dotyczące finansowania krajowych systemów gwarantowania depozytów lub wzajemnych pożyczek między tymi systemami.

Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, tylko działania Unii mogą zagwarantować, że instytucje bankowe działające na skalę ponadnarodową zostaną objęte porównywalnymi wymaganiami dotyczącymi gwarantowania depozytów. Tylko w takiej sytuacji powstać mogą „jednakowe warunki konkurencji”. Działania UE uchronią przez ponoszeniem zbędnych kosztów w przypadku transgranicznych spłat depozytów, przyczynią się też do dalszej integracji rynku wewnętrznego.

Tło polityczne

W celu przywrócenia zaufania deponentów do poziomu bezpieczeństwa ich depozytów, Rada i Parlament Europejski przyjęły w trakcie kryzysu finansowego dyrektywę 2009/14/EC. Dyrektywa ta przewidywała zwiększenie w całej Unii minimalnej wysokości gwarancji dla depozytów najpierw do 50, a następnie – z końcem 2010 r. – do 100 tysięcy euro. Kwestie związane z ogólnounijnym ujednoczeniem sposobu finansowania systemów gwarancyjnych oraz ustanowieniem europejskiego systemu gwarancji depozytów odłożono na rok 2010.

Zarówno w samej Dyrektywie, jak i w dokumencie oceniającym jej wpływ, Komisja zaleciła ograniczenie poziomu gwarancji do 100 tysięcy euro. Komisarz ds. rynku wewnętrznego Michel Barnier wspominał jednak, że może odstąpić od tego planu. Nastąpiło to w sytuacji, gdy trwa dyskusja o tym, czy system dobrowolnej ochrony, stosowany przez niemieckie banki prywatne, oraz system gwarancji depozytów funkcjonujący w sektorze banków oszczędnościowych i spółdzielczych, zapewniający poziom gwarancji wyższy od wspomnianego w Dyrektywie, może zostać utrzymany.

Zarówno niemiecki Bundestag, jak i Bundesrat sprzeciwiają się obniżeniu poziomu gwarancji dla depozytów. Na początku października złożyły one skargę na naruszenie zasady pomocniczości, wykorzystując procedurę wprowadzoną niedawno przez Traktat Lizboński. Jeśli do 14 października zgłosząby za nią 9 z 27 krajowych parlamentów w UE, Komisja musiałaby ponownie przeanalizować swoje propozycje. Do dnia 11 października przeciwko projektowi zgłoszował parlament Szwecji, w podobny sposób wypowiedzieć miał się parlament Austrii. We Francji, Czechach, na Węgrzech i na Słowacji sprawa była jeszcze nierozstrzygnięta.

Procedura prawna

12 lipca 2010	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (decydująca), sprawozdawca Peter Simon (Niemcy, Grupa Socjalistów i Demokratów), Komisja ds. Rynku Wewnętrznego, Komisja Prawa
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Większość kwalifikowana (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów)

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 w połączeniu z art. 54 TFEU (swoboda przedsiębiorczości)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (rynek wewnętrzny)
Procedura legislacyjna	zwykła procedura legislacyjna

OCENA

Systemy DGS przyczyniają się do stabilizacji rynku finansowego. Korzyść, jaką niosą, polega na wzmocnieniu wśród deponentów pewności, że ich depozyty będą stale dostępne. Gwarancje są jedynym sposobem na uniknięcie paniki bankowej, w trakcie której deponenti wycofują masowo swoje depozyty z banków. Taka „panika bankowa” stanowi zagrożenie dla istnienia każdego banku, ponieważ model biznesowy banków polega właśnie na tym, że depozyty klientów nie są gromadzone, lecz zyskownie lokowane w formie kredytów lub inwestycji.

Ustawowe zasady działania systemów DGS są pożyteczne, ponieważ określają jasne i uniwersalne kryteria, które poprawiają wiarygodność DGS i w konsekwencji stabilność rynku finansowego. Niewystarczający poziom przejrzystości finansowej niektórych systemów, jak również fakt, że w trakcie ostatniego kryzysu aż sześć takich systemów nie było w stanie finansować braku 0,81 proc. kwalifikowanych depozytów (źródło: Joint Research Center, Raport nt. efektywności systemów DGS, maj 2008), dowodzą, że istnienie takich przepisów jest konieczne.

Analiza z dnia 11 października 2010 r.

Zasady dotyczące finansowania DGS, w szczególności obowiązek utrzymywania środków równych 1,5 proc. wartości kwalifikowanych depozytów ex-ante, czyli z czasów przed kryzysem, mogłyby wzmocnić wiarygodność DGS. Takie przepisy zapobiegłyby też sytuacji, w której niewypłacalne banki nie uczestniczyłyby nawet w ponoszeniu początkowych kosztów DGS („ryzyko moralne”), a obciążeni nimi zostaliby podatnicy. Co więcej, finansowanie ex-ante wywołuje efekt procykliczny: wpływa ujemnie na płynność w środku kryzysu związanego z wiarygodnością.

Nie ma żadnych przekonujących argumentów na rzecz ograniczenia poziomu gwarancji do 100 tys. euro. Po pierwsze, regulacja taka wywoła skutki odwrotne od zamierzonych, ponieważ oznaczać będzie obniżenie gwarancji dla depozytów w wielu Krajach Członkowskich – np. w Niemczech. To na pewno nie zwiększy wspomnianego poziomu zaufania wśród deponentów.

Po drugie, zrównanie poziomu gwarancji dla depozytów nie może być uzasadniane troską o stabilność rynków finansowych. Komisja, co zrozumiałe, dąży do uniknięcia sytuacji, w której, w przypadku kryzysu, deponenti przelewają olbrzymie sumy pieniędzy do innych Państw Członkowskich, oferujących wyższy poziom gwarancji. Myli jednak przyczyny z konsekwencjami, jeśli decyduje się walczyć z takim zjawiskiem poprzez ujednoczenie zasad działania DGS. Dużo lepiej byłoby, gdyby taki kryzys w ogóle się nie zdarzył, dzięki konsekwentnemu nadzorowi bankowemu we wszystkich krajach UE. Po trzecie, oferowanie poziomu gwarancji przekraczającego 100 tys. euro niekoniecznie oznacza zakłócenie konkurencji między bankami. W rzeczywistości właśnie zrównywanie poziomu gwarancji szkodzi konkurencji, banki bowiem nie będą już mogły oferować takiego poziomu ochrony, jakiego oczekują klienci, w szczególności bogaci i stroniący od ryzyka.

Jedyną kwestią wartą dyskusji jest to, czy obietnice szerszej ochrony nie stanowią czasem wprowadzającej w błąd reklamy, skoro nie stoją za nimi wystarczające środki finansowe. Argument Komisji, że tak wysokie gwarancje w przypadku kryzysu byłyby niewykonalne, nie jest przekonujący. Do samo dotyczy przecież gwarancji na poziomie 100 tys. euro – żadna gwarancja dotycząca depozytu nie zadziała w przypadku powszechnego kryzysu. Po czwarte, ustalenie maksymalnego poziomu gwarancji dla depozytów powoduje niemożliwy do rozwiązania problem z gwarancjami o charakterze instytucjonalnym – funkcjonującymi w Niemczech w przypadku banków oszczędnościowych i spółdzielczych – których celem jest wczesne zapobieganie nierównowadze w bankach członkowskich.

Wprowadzenie obowiązku wzajemnych pożyczek pomiędzy systemami DGS jest nie do przyjęcia. Ułatwia on wystąpienie efektu domina i przez to prowadzi do jeszcze większych zagrożeń. Co więcej, finansowa odpowiedzialność za kryzysy finansowe powinna być wciąż ponoszona na poziomie krajowym, ponieważ to głównie tam prowadzony jest nadzór bankowy – nawet po ustanowieniu [unijnego] organu nadzoru bankowego.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Przepisy przewidujące spłatę depozytów w ciągu 7 dni są nierealne i świadczą jedynie o zwykłej gorliwości. Termin ten może być dotrzymany – jeśli w ogóle – tylko kosztem dużych wydatków i dużych wysiłków, np. na rzecz znacznego zwiększenia liczby pracowników instytucji DGS. Utrzymany powinien zostać termin 20-dniowy.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Dyrektywa słusznie oparta jest na art. 53 (1) w połączeniu z art. 54 (1) TFEU, zgodnie z którym UE może przyjmować przepisy na rzecz podejmowania i prowadzenia przedsięwzięć gospodarczych.

Pomocniczość

Stabilne finansowanie systemów DGS osiągnąć można także poprzez stosowanie regulacji krajowych, a nie unijnych. Choć w przypadku ogólnoeuropejskich poziomów gwarancji depozytowych oraz obowiązku pożyczek wzajemnych jest inaczej, oba te rozwiązania nie zapewnią osiągnięcia celów.

Proporcjonalność

Ograniczenie gwarancji depozytów jest niezgodne z przewodnią zasadą wysokiego poziomu ochrony konsumentów, przewidzianego w art. 12, 114 (3) i 169 (1) TFEU. Wręcz przeciwnie: obecna sytuacja prawna, w której wyznaczone są jedynie minimalne poziomy gwarancji depozytów, stanowi ochronę praw konsumentów: gdy Państwo Członkowskie chce wprowadzić poziom wyższy, ma do tego pełne prawo.

KONKLUZJA

Ograniczanie maksymalnej wielkości wypłacanych środków do 100 tys. euro da cele odwrotne do zamierzonych i nie może być uzasadnione troską o stabilność rynku finansowego. Obowiązek udzielania wzajemnych pożyczek pomiędzy systemami DGS przyniesie destabilizujące skutki. Siedmiodniowy termin na wypłatę kwoty gwarantowanej jest nierealistyczny i zbyt krótki.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl